

University of Groningen

De ontwikkeling van de Wet Damocles

Bruijn, L.M.

Published in:
Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving

DOI:
[10.5553/TBSenH/229567002018004003005](https://doi.org/10.5553/TBSenH/229567002018004003005)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bruijn, L. M. (2018). De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 4(3), 143-162.
<https://doi.org/10.5553/TBSenH/229567002018004003005>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Artikel

De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs

Mr. L.M. Bruijn*

1. Inleiding

Elk jaar sluiten burgemeesters honderden panden, waaronder woningen en coffeeshops en andere horeca-inrichtingen vanwege drugshandel en hennepteelt.¹ Dit gebeurt op grond van artikel 13b Opiumwet, ook wel de Wet Damocles genoemd.² Deze bepaling verleent de bevoegdheid aan de burgemeester om bestuursdwang toe te passen indien in of bij woningen of lokalen dan wel bijbehorende erven ‘een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is’.

In de praktijk betekent dit veelal dat de burgemeester een woning of lokaal fysiek sluit. Deuren en ramen worden dichtgetimmerd, winkels en bedrijven worden gedwongen om de deuren te sluiten en bewoners wor-

den geconfronteerd met het verlies van hun woning. De inzet van deze sluitingsbevoegdheid zorgt ervoor dat drugsoverlast wordt bestreden zonder de belemmering van – mogelijk langshepende – strafrechtelijke procedures en bewijstechnische moeilijkheden. Het lijkt dan ook geen enkele twijfel dat burgemeesters de laatste jaren dankbaar gebruikmaken van deze bevoegdheid.

Eerdere onderzoeken laten de laatste jaren een duidelijke stijging zien van het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet.³ Deze trend wordt gereflecteerd in een toename van het aantal gepubliceerde uitspraken over de rechtmatigheid van sluitingen. In 2008 werden in totaal 31 uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl, in 2012 waren dat er 46 en in 2017 zijn in totaal 84 uitspraken gepubliceerd.⁴ Inmiddels zijn in totaal honderden gepubliceerde uitspraken te vinden over de rechtmatigheid van sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet.

143

* Mr. L.M. Bruijn is docent en promovenda aan de Rijksuniversiteit Groningen. Haar promotieonderzoek betreft de legalisering van cannabis en de niet-strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit in Nederland en Amerika.

1. In dit artikel wordt gebruikgemaakt van de terminologie uit de wet, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en lokalen. De term ‘pand’ of ‘panden’ wordt vervolgens gebruikt als verzamelterm voor alle soorten gebouwen die kunnen worden gesloten op grond van art. 13b Opiumwet.
2. De bekendheid van art. 13b Opiumwet onder de naam ‘Wet Damocles’ stamt uit de tijd dat de sluitingsbevoegdheid nog enkel zag op de sluiting van voor het publiek toegankelijke lokalen. Toentertijd hing de sluitingsbevoegdheid met name voor coffeeshophouders als het zwaard van Damocles boven het hoofd. Indien niet wordt gehandeld overeenkomstig het coffeeshopbeleid, valt het spreekwoordelijke zwaard.

3. E.C.M. Smits & A.J.H. Smallenbroek, *Evaluatie van de drugsinstrumenten. De gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet*, Den Haag: SGB 2002; M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit: Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet’, *NALL* 2015, oktober; M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom juridisch 2017; T. Linders & J. van Egmond, ‘Recordaantal drugs panden gesloten door Brabantse burgemeesters’, *Omroep Brabant* 18 februari 2018.
4. De Rechtspraak, uitspraken.rechtspraak.nl, zoek op ‘13b Opiumwet’, automatisch filteren op Rechtsgebied: ‘bestuursrecht’, Datum uitspraak: ‘tussen 01-01-2008 en 01-01-2009’ en handmatig filteren op relevante uitspraken; De Rechtspraak, uitspraken.rechtspraak.nl, zoek op ‘13b Opiumwet’, automatisch filteren op Rechtsgebied: ‘bestuursrecht’, Datum uitspraak: ‘2017’ en handmatig filteren op relevante uitspraken (voor het laatst geraadpleegd op 3 juli 2018).

Naast deze toename van het aantal sluitingen en het aantal gepubliceerde uitspraken, bestaat een groeiende belangstelling voor artikel 13b Opiumwet op landelijk politiek niveau. Op 17 april 2018 nam de Tweede Kamer een wetsvoorstel aan waarin de hiervoor omschreven bevoegdheid wordt uitgebreid tot strafbare voorbereidingshandelingen als bedoeld in de artikelen 10a en 11a van de Opiumwet.⁵ Het aantreffen van planten waarin cannabis kan worden gekweekt, is dan al voldoende voor sluiting.⁶

Voor Kamerleden was het aannemen van dit wetsvoorstel reden om aan te dringen op meer wetenschappelijk onderzoek naar de toepassing van artikel 13b Opiumwet. De publicaties met betrekking tot artikel 13b Opiumwet zijn inmiddels alweer van enige tijd geleden of besteden aandacht aan een specifiek aspect van de sluitingsbevoegdheid.⁷ Met hiernavolgend onderzoek tracht ik een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de ontwikkeling van artikel 13b Opiumwet sinds de inwerkingtreding. Dit onderzoek wordt verricht op een aantal niveaus en beantwoordt vier onderzoeksvragen.

Allereerst kijk ik naar het sluitingsniveau: de toepassing van de sluitingsbevoegdheid door burgemeesters. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: hoe vaak wordt de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet toegepast om een woning of lokaal te sluiten? Vervolgens kijk ik naar het rechtspraakniveau. Ik onderzoek hoe vaak de toepassing van de sluitingsbevoegdheid tot een rechtszaak leidt. Doordat niet alle uitspraken online worden gepubliceerd is het precieze aantal rechtszaken onbekend. Wat ik wel kan achterhalen is hoeveel uitspraken gepubliceerd worden op Rechtspraak.nl. De in dit artikel gepresenteerde jurisprudentieanalyse is kwantitatief van aard. Dit wordt ook wel het 'tellen in jurisprudentie' genoemd.⁸ Aan de hand van de kwantitatieve juris-

prudentieanalyse beantwoord ik twee onderzoeksvragen: Hoe vaak krijgen belanghebbenden gelijk van de rechter als zij beroep aantekenen? Is er een relatie tussen de omstandigheden van een zaak – zoals de soort drugs en het type pand – en de 'winkans' van belanghebbenden?

De laatste onderzoeksvraag bevindt zich eveneens op rechtspraakniveau, maar is kwalitatief van aard: kunnen de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek worden verklaard aan de hand van juridische ontwikkeling in de jurisprudentie? De beantwoording van deze onderzoeksvraag vereist een meer klassiek-juridische analyse van de gepubliceerde jurisprudentie dan het enkel kwantificeren van de data. Hiertoe onderzoek ik de ontwikkeling van de sluitingsbevoegdheid in de rechtspraak, waarbij de interpretatie van rechters belangrijk is voor de uitleg en toepassing van artikel 13b Opiumwet. Om deze reden verricht ik een meer kwalitatieve analyse van relevante jurisprudentie van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) tot juni 2018.⁹

Door de toepassing van artikel 13b Opiumwet zowel op sluitingsniveau als op rechtspraakniveau kwantitatief én kwalitatief te analyseren, worden nagenoeg alle procedurele fases van de bestuursrechtelijke sluiting onderzocht: 1) sluiting door de burgemeester; 2) bezwaar en eventueel verzoek tot voorlopige voorziening; 3) beroep bij de rechtbank; en tot slot 4) hoger beroep bij de Afdeling. Alleen de bezwaarprocedure blijft buiten beschouwing. Door gebruik van verschillende onderzoeksmethoden en de uitvoerige jurisprudentiebespreking levert dit onderzoek een wetenschappelijke bijdrage aan de discussie over de toepassing en uitbreiding van artikel 13b Opiumwet.

Voor een betere juridische begripsvorming van de ontwikkeling en toepassing van de sluitingsbevoegdheid begint dit artikel bij de totstandkoming van artikel 13b Opiumwet en de bedoeling van de wetgever. Vervolgens wordt de bepaling op sluitingsniveau onderzocht. Daarna vindt zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve analyse plaats van de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op rechtspraakniveau. Ten slotte worden de resultaten van beide jurisprudentieanalyses besproken en worden conclusies getrokken.

5. De stand van zaken op moment van schrijven: de Eerste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 25 juni 2018 het voorlopig verslag uitgebracht en wacht op de memorie van antwoord.

6. Wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid), *Kamerstukken II*, 2017/18, 34763; *Kamerstukken I* 2017/18, 34763, A, p. 1-7.

7. Zie o.a. M. Vols, 'Toepassing wet Damocles zonder aantreffen drugs', *JG* 2012; M. Vols, 'Drugshandel, 174a Gemeentewet en 13b Opiumwet', *JG* 2012; M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales, België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013; M. Vols & L.M. Bruijn 2015; F. Pommer, 'White Paper: 13b Opiumwet', hekkelmanadvocaten.nl januari 2017; L.M. Bruijn, 'Burgemeesters zijn te snel met sluiten "drugspanden"', *Eindhovens dagblad* 30 november 2017; Th. Peters, 'Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf?', *Gst.* 2017/122; L.M. Bruijn & M. Vols, 'Ondermijning, drugs-criminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles', in: H.D. Tolsma, & P. de Winter (red.), *De samenwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 189-205; F. Pommer, 'Raad van State handhaaft bestendige lijn: bij meer dan 0,5 gram hard-drugs is toepassing van artikel 13b Opiumwet gerechtvaardigd', hekkelmanadvocaten.nl 16 maart 2018; L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Homeclosure as a weapon in the war on drugs: Does judicial review function as a safety net?', *IJDP* 2018/51, p. 137-147.

8. M. Vols & J. Jacobs, 'Juristen als rekenmeesters: over de kwantitatieve analyse van jurisprudentie', in: P. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer*

ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar *Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 89-104.

9. Voor meer informatie over kwalitatief en kwantitatief juridisch onderzoek zie L. Epstein & G. King, 'The Rules of Interference,' *The University of Chicago Law Review* 2002/69, afl. 1, p. 1-133.

2. De totstandkomings- geschiedenis van artikel 13b Opiumwet

Door een wijziging van de Opiumwet in 1976 en als gevolg hiervan een wijziging in het handhavingsbeleid van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) groeide het aantal coffeeshops explosief in de jaren zeventig en tachtig.¹⁰ Die groei legde een zodanige druk op het woon- en leefklimaat dat burgemeesters als verantwoordelijken voor de handhaving van openbare orde steeds sterker aandrongen op een bestuursrechtelijk gedoogbeleid.¹¹

Om vanuit bestuursrechtelijk perspectief te kunnen optreden tegen drugsgelerateerde openbare-ordeproblemen ontwikkelden gemeenten een exploitatieverordening en maakten burgemeesters gebruik van verschillende sluitingsbevoegdheden om zowel woningen als coffeeshops en andere voor publiek toegankelijke lokalen te sluiten.

Op basis van een exploitatieverordening moest elke horecagelegenheid over een exploitatievergunning beschikken.¹² Een van de voorwaarden opgenomen in de vergunning is dat geen drugs mogen worden verhandeld vanuit de inrichting. Met behulp van dit instrument wisten gemeenten de ongebreidelde groei van coffeeshops in te dammen. Intrekken van de exploitatievergunning bleek in de praktijk echter ongeschikt voor het bestrijden van de al bestaande handel in cannabis.¹³

Om dealwoningen te kunnen aanpakken ontwikkelden gemeenten een zogenaamde bezoekersverordening op basis waarvan zij dealers een verbod konden opleggen om 'bezoek', lees: junks, te ontvangen. Na een onverbindendverklaring van die verordening wegens strijd met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 Grondwet,¹⁴ creëerde de wetgever een bevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet die het mogelijk maakt om drugswoningen fysiek te sluiten.

Om drugsoverlast vanuit voor publiek toegankelijke lokalen, zoals coffeeshops, te kunnen aanpakken, ontwikkelden gemeenten een algemene sluitingsverordening op grond van artikel 149 Gemeentewet (de autonome verordeningbevoegdheid). De sluitingsgronden hierin beperkten zich tot verstoring van de openbare orde en aantasting van het woon- en leefklimaat.¹⁵

Voor beide sluitingsbevoegdheden rust een zware bewijslast op de schouders van de burgemeester. Voor toepassing van artikel 174a Gemeentewet moet de burgemeester aantonen dat sprake is van een gevaar voor de veiligheid en de gezondheid als gevolg van gedragingen in de woning.^{16, 17} Voor de toepassing van de sluitingsverordening voor inrichtingen moet een zodanige verstoring van de openbare orde dan wel aantasting van het woon- en leefklimaat worden aangetoond dat een sluiting evenredig is.¹⁸ Begrijpelijkerwijs is bij burgemeesters de behoefte ontstaan aan sluitingsbevoegdheden waarbij de enkele overtreding van de Opiumwet al voldoende grondslag is voor sluiting.¹⁹

In 1999 werd die behoefte gedeeltelijk bevredigd met de komst van de Wet Damocles.²⁰ Artikel 13b Opiumwet (oud) verleende de burgemeester de bevoegdheid op te treden tegen drugshandel in voor publiek toegankelijke lokalen na de simpele overtreding van de Opiumwet.²¹ Dit kon zijn een horeca-inrichting zonder gedoogverklaring, maar ook een coffeeshop die de gedoogcriteria overtreden had. Dit nieuwe handhavingsinstrument bood burgemeesters de bevoegdheid om op te treden tegen illegale verkooppunten: lokalen en panden anders dan woningen waarin hard- en/of softdrugs werden verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel daartoe aanwezig waren.

In 2007 is deze sluitingsbevoegdheid uitgebreid tot woningen.²² In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de onwerkbaarheid van de sluitingsbevoegdheid in artikel 174a Gemeentewet.²³ Drugscriminelen speelden hierop in door onder meer de schijn te wekken dat panden werden bewoond en door de handel te verplaatsten naar woonwijken. Overlast werd zorgvuldig vermeden en buurtbewoners werden bedreigd en geïntimi-

10. M. Blekendaal, 'Vijfendertig jaar na het Holland Pop Festival in Kralingen', *Historisch Nieuwsblad* 2005/3, (<https://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/6573/vijfendertig-jaar-na-het-holland-pop-festival-in-kralingen.html>, voor het laatst geraadpleegd op 3 juli 2018); D. Bergman, 'De eerste coffeeshop van Nederland', *Rolling Stoned* 10 december 2014, (<https://www.cnnbs.nl/de-eerste-coffeeshop-van-nederland/>); Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet van 18 juli 1980, *Stcr.* 1980, 137, par. A6. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 1980/81, 1073, p. 2087; L.M. Bruijn & C. Post, 'Nul op het rekest voor coffeeshops en bordelen? Over de wenselijkheid van een nulbeleid', in: P. van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 25-40.
11. H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Wapenen tegen drugs-overlast*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.
12. Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 115-119.
13. Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 115-120.
14. ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164, AB 1996/204, m.nt. L.J.J. Rogier.

15. Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 120-127.
16. *Handelingen I*, 1996/97, 21850 en 21825; zie over art. 174a Gemw o.a. M. Vols & A. de Jonge, *Overlast en verloedering. Wetsevaluatie wetten Victoria & Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009; J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking', *NJCM-Bulletin* 2011, nr. 3, p. 307-324.
17. *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 92-93 (art. 221 Gemeentewet oud). Zie ook Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 80-83.
18. Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 120-127.
19. *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, nr. 3, p. 4-5.
20. *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, nr. 1; Zie H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Damocles en de mythe van de uitputten-de Opiumwet', *NJB* 1997/33, p. 1541-1546; H.P.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 54-64.
21. Voor meer achtergrondinformatie over het sluiten van coffeeshops zie Bruijn & Post 2017.
22. *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3; *Stb*, 2007, 355.
23. *Kamerstukken II*, 2005/06, 30515, nr. 3, p. 2.

deerd om ze te weerhouden van klagen.²⁴ Sinds de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet in 2007 is de burgemeester bevoegd op te treden tegen alle illegale verkooppunten indien daarin verdovende middelen worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn.

3. Het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet

Sinds de introductie van de Wet Damocles in 1999 is weinig cijfermatig onderzoek gedaan naar de toepassing van de sluitingsbevoegdheid. Pas sinds de laatste jaren wordt onderzoek gedaan op sluitingsniveau dat enigszins een beeld geeft van het aantal sluitingen. Uit een onderzoek van Vols & De Jonge in 2008 en Holtslag & Vols in 2010 blijkt dat steeds meer burgemeesters de sluitingsbevoegdheid zijn gaan toepassen.²⁵ In 2008 hebben Vols & De Jonge veertig gemeenten ondervraagd, waarvan 32 gemeenten te kennen gaven geen gebruik te maken van de bevoegdheid. Van deze veertig gemeenten gaven in 2010 nog achttien gemeenten dit aan.

De meest representatieve onderzoeken na 2010 zijn van Vols en anderen over sluitingen in 2015 en 2016, van Kiel gepubliceerd door *The Post Online* in 2017 en een onderzoek van Omroep Brabant uit 2018.²⁶ Uit een survey onder vijftig gemeenten van Vols en anderen blijkt dat in 46 responderende gemeenten (92%), de burgemeesters in 2015 in totaal 593 sluitingen hebben verricht op grond van artikel 13b Opiumwet. In 2016 reageerden 44 van de vijftig ondervraagde gemeenten (88%). Deze burgemeesters sloten in 2016 in totaal 793 panden op grond van artikel 13b Opiumwet.²⁷

Uit een gelijksoortige survey van Kiel onder alle 388 gemeenten in Nederland, blijkt dat in 267 responderende gemeenten (69%) in totaal 988 woningen en lokalen zijn gesloten in 2016.²⁸ Volgens een onderzoek van Omroep Brabant sloten Brabantse burgemeesters in 2017 in totaal 418 panden op grond van artikel 13b Opiumwet, tegenover 366 in 2016 en 232 in 2015.²⁹ Dit is een stijging van bijna 50 procent in twee jaar tijd.

Voor onderliggend artikel heb ik de cijfers van deze drie onderzoeken samengevoegd om een zo volledig mogelijk beeld te geven van het aantal sluitingen op grond van

artikel 13b Opiumwet in 2016. Kiel heeft de meeste respondenten (n=267); zijn dataset is daarom gebruikt als uitgangspunt. Vervolgens zijn de leemtes in zijn dataset opgevuld met de cijfers van Omroep Brabant en het onderzoek van Vols en anderen. In het geval dat twee of meer onderzoeken verschillende sluitingscijfers rapporteren van dezelfde gemeente zijn de cijfers van Kiel gebruikt als uitgangspunt. Vanwege de verschillende meetmomenten van de drie onderzoeken zijn er soms kleine verschillen tussen de datasets.³⁰

Het samenvoegen van de drie datasets resulteert in data over het aantal sluitingen in 287 gemeenten. Dit betreft bijna driekwart (74%) van het totaal aantal gemeenten in Nederland in 2016. De burgemeesters van deze gemeenten sloten in 2016 tezamen 1277 woningen en lokalen op grond van artikel 13b Opiumwet. Figuur 1 laat de verdeling van het aantal sluitingen zien. Van de 287 gemeenten, sloten 137 burgemeesters (48%) ten minste één woning of lokaal. Dit betekent dat het merendeel van de burgemeesters in 2016 helemaal geen pand sloot vanwege drugshandel. Het gros van de burgemeesters die wel gebruikmaakten van de sluitingsbevoegdheid, sloten tussen de een en tien panden. Slechts een klein deel van de burgemeesters sloot meer dan tien woningen of lokalen in 2016. Tien burgemeesters sloten meer dan veertig panden. Dit gebeurde in de gemeenten Amsterdam (96), Oss (61), Maastricht (60), Heerlen (60), Schiedam (57), Tilburg (53), Rotterdam (53), Venlo (52), Sittard-Geleen (52) en Amstelveen (42).

4. Kwantitatieve jurisprudentieanalyse

Bovenstaande paragraaf geeft enigszins een beeld van de toepassing van artikel 13b Opiumwet op sluitingsniveau. Nadat de burgemeester besluit een pand te sluiten, kunnen belanghebbenden in bezwaar en beroep gaan. Hoe vaak een sluiting leidt tot een beroepszaak is echter onbekend. Wel bekend is het aantal gepubliceerde uitspraken op Rechtspraak.nl. Tussen november 2007 en januari 2016 zijn in totaal 217 uitspraken van rechtbanken gepubliceerd over de toepassing van de sluitingsbevoegdheid. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de toepassing van de huidige Wet Damocles zijn zaken voor november 2007 weggelaten, voor die tijd vielen woningen namelijk niet onder het toepassingsbereik van de bevoegdheid (zie paragraaf 2).

Om meer inzicht te verkrijgen in de toepassing van artikel 13b Opiumwet heb ik alle gepubliceerde jurisprudentie uit die tijd statistisch geanalyseerd. Door middel van een kwantitatieve analyse van jurisprudentie wordt meer duidelijkheid verkregen over de winkans van belanghebbenden: hoe vaak krijgen belanghebbenden gelijk van de rechter als zij beroep aantekenen? Daar-

24. *Kamerstukken II*, 2005/06, 30515, nr. 3, p. 5-6.

25. M. Vols & A. de Jonge, *Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor*, Den Haag: VROM-Inspectie 2009, p. 25; T. Holtslag & M. Vols, *Woonoverlast: een analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Den Haag: VROM-Inspectie 2010.

26. Vols, Hof & Brouwer 2017, p. 54-58; T. Kiel, 'Gemeenten Sloten in 2016 Met Wet Damocles Duizend Panden', *The Post Online* 5 oktober 2017; Linders & Egmond 2018.

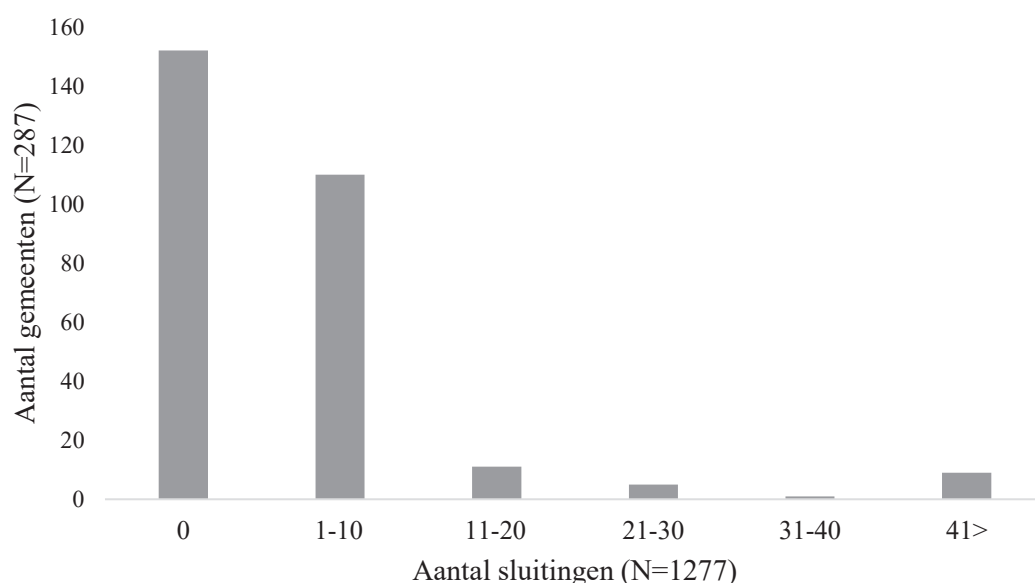
27. Vols, Hof & Brouwer 2017, p. 54-58.

28. Kiel 2017.

29. Linders & Egmond 2018.

30. Deze verschillen zijn terug te vinden op www.drugscriminaliteit.nl.

Figuur 1 Toepassing van artikel 13b Opiumwet in 2016



naast onderzoek ik of een relatie bestaat tussen bepaalde omstandigheden van een zaak – zoals de soort drugs en het type pand dat wordt gesloten – en de uitspraak van de rechter.

4.1. Methoden

Voor de kwantitatieve jurisprudentieanalyse over de toepassing van artikel 13b Opiumwet, heb ik alle gepubliceerde uitspraken van rechtbanken verzameld op Rechtspraak.nl. Om herhaling van het onderzoek mogelijk te maken, is gebruikgemaakt van de volgende zoektermen: '13b Opiumwet', '13b Opiumwet sluiting', 'Opiumwet + woning', 'Opiumwet + pand' en 'Opiumwet + coffeeshop'. Vervolgens is automatisch gefilterd op uitspraken van de rechtbank.

In totaal zijn 217 gepubliceerde uitspraken gevonden in de periode tussen november 2007 tot januari 2016. De 217 gevonden uitspraken zijn te onderscheiden in bodemprocedures (61) en voorlopige voorzieningenprocedures (156). De 61 bodemprocedures zijn inclusief veertien voorlopige voorzieningen waarin wordt beslist in de hoofdzaak.

De 217 zaken zijn een selectie van de gehele populatie aan uitspraken over artikel 13b Opiumwet. Rechtbanken publiceren namelijk niet alle gedane uitspraken op Rechtspraak.nl. De rechterlijke macht beslist zelf welke uitspraken voor het publiek toegankelijk gemaakt worden door middel van opname in de online databank.³¹ Voor 2012 bestonden nog geen duidelijke regels op basis waarvan de gerechten uitspraken publiceerden. Tot 2012 werd de beslissing over het online publiceren van een uitspraak gebaseerd op criteria zoals media-aandacht voor de zaak, belang van de zaak voor het openbare leven of de consequenties van de uitspraak op de toepassing van regelgeving.

Sinds 2012 is het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012' van kracht. Dit besluit bepaalt welke uitspraken verplicht gepubliceerd moeten worden. Zo dienen alle uitspraken te worden gepubliceerd indien de zaak 'voor, tijdens of na behandeling ter zitting aandacht heeft gehad van de publieke media'.³² Hetzelfde geldt voor zaken die een 'jurisprudentievormend karakter' hebben.³³ Gerechten mogen daarnaast zelf aanvullende selectiecriteria bepalen, zolang maar 'zoveel als mogelijk' wordt gepubliceerd voor zover geen sprake is van standaardformuleringen.³⁴ In paragraaf 6 ga ik nader in op de implicaties van de selectiecriteria voor de duiding van de onderzoeksresultaten.

Alle verzamelde uitspraken zijn gelezen en handmatig gecodeerd.³⁵ Bij het coderen zijn verschillende variabelen in een computerdatabase genoteerd, zoals de datum van de uitspraak, de soort procedure, soort belanghebbende, locatie van de rechtbank, reden van de sluiting, de verweren van de belanghebbende en de uitspraak van de rechtbank. Alle zaken zijn gecodeerd door dezelfde persoon om verschillende interpretaties te voorkomen.

Vervolgens zijn de verzamelde uitspraken statistisch geanalyseerd door middel van logistische regressieanalyses in R.³⁶ Een logistische regressie toetst of samenhang bestaat tussen een afhankelijke variabele en een of meer onafhankelijke variabele(n). De onafhankelijke variabe-

31. Art. 1 Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012.

32. Art. 5 onder a Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012.

33. Art. 5 onder e Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012.

34. Art. 6 Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012.

35. Zie Vols & Jacobs, 2017; R.M. Lawless, J.K. Robbenolt. & T.S. Ulen, *Empirical Methods in Law*, Austin: Kluwer 2010, p. 165-183.

36. Onderstaande uitleg is afkomstig uit N. Levshina, *How to do Linguistics with R. Data exploration and statistical analysis*, Amsterdam/Philadelphia: Jon Benjamins Publishing Company 2015, p. 253-276; J.D. Angrist & J. Pischke, *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton: Princeton University Press 2009.

len worden ook wel de voorspellers genoemd. De afhankelijke variabele is in dit geval de uitkomst van de zaak en heeft twee waarden: het beroep slaagt of het beroep wordt afgewezen. Door verschillende onafhankelijke variabelen (voorspellers) toe te voegen aan het model, zoals de soort drugs of het type gebouw dat wordt gesloten, wordt de kans berekend dat het beroep wordt afgewezen.

De resultaten van de logistische regressieanalyse worden in dit onderzoek gepresenteerd in *odds ratios* (OR). Odds ratios zijn de verhouding tussen de kansverhouding (*odds*) dat *x* gebeurt en de kansverhouding (*odds*) dat *y* gebeurt. Zie de tabel hieronder als voorbeeld. De kansverhouding of relatieve kans (*odds*) voor een geslaagd beroep ingeval softdrugs worden aangetroffen wordt berekend door het aantal geslaagde beroepen te delen door het aantal afgewezen beroepen (*a/b*). De odds ratio is vervolgens de vergelijking tussen kansverhoudingen voor softdrugs en harddrugs: $OR = (a/b)/(c/d)$.

De waarden van OR liggen tussen de 0 en oneindig. Als er geen associatie is tussen variabelen dan is de OR gelijk aan 1; de kans op beide uitkomsten is dan gelijk. Als de $OR > 1$, dan is de eerste odds groter dan de tweede odds. Als de $OR < 1$, dan is de eerste odds kleiner dan de tweede odds. Een OR van 2 betekent in dit voorbeeld dat de kans dat het beroep wordt toegewezen ten opzichte van de kans dat het beroep wordt afgewezen groter is indien softdrugs worden aangetroffen dan wanneer harddrugs worden aangetroffen.³⁷

148

	Toegewezen	Afgewezen
Softdrugs	a	b
Harddrugs	c	d

De associatie tussen variabelen – uitgedrukt in OR – kan berusten op toeval, daarom wordt de waarschijnlijkheid berekend dat twee of meer verdelingen met elkaar samenhangen. Deze waarschijnlijkheid wordt ook wel de *p*-waarde genoemd. Indien de *p*-waarde lager is dan 0,05 wordt de hypothese dat geen relatie bestaat tussen twee of meer variabelen verworpen. Dit wordt ook wel de nulhypothese genoemd.

4.2. Resultaten

In totaal zijn 217 rechtbankuitspraken over artikel 13b Opiumwet statistisch geanalyseerd. In alle zaken heeft de burgemeester besloten om op grond van artikel 13b Opiumwet de woning, coffeeshop of een ander pand te sluiten. In 18 zaken (8,3%) is bij een eerste overtreding een waarschuwing gegeven. In alle overige zaken werd direct overgegaan tot sluiting van de woning of het lokaal, zonder eerst gebruik te maken van een minder

ingrijpende maatregel zoals een waarschuwing. In geval van woningsluitingen, is in 5,7% van de zaken een waarschuwing gegeven voordat werd overgegaan tot sluiting van de woning.

Tabel 1 laat zien dat de duur van de sluiting varieert van een aantal weken tot permanente sluiting. Het gemiddeld aantal maanden dat een woning, coffeeshop of pand wordt gesloten is zeven maanden, de mediaan is zes maanden.

Tabel 1 Duur van de sluiting in maanden

Sluitingsduur in maanden	n	% van totaal (n=217)
<1	1	0,5
1	10	4,6
2	1	0,5
3	61	28,1
4	4	1,8
6	64	29,5
12	62	28,6
36	1	0,5
60	1	0,5
Permanent	3	1,4
Onbepaalde tijd	7	3,2

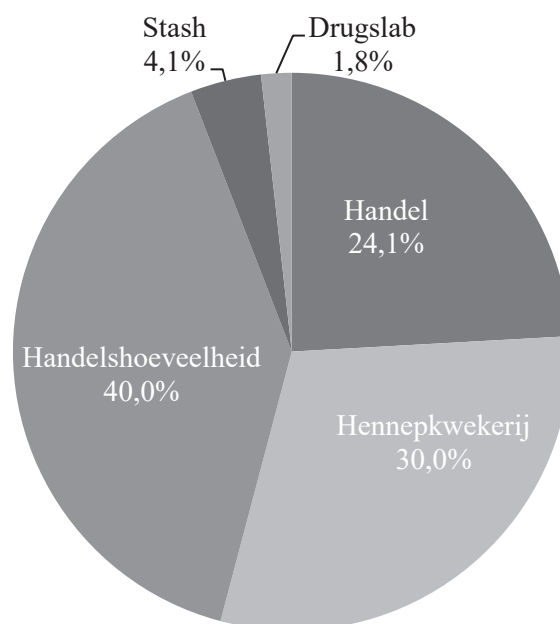
NB Twee zaken zijn niet opgenomen in het bovenstaande overzicht. In de ene zaak worden verschillende sluitingsduren opgelegd voor de woning en de loods. In de andere zaak wordt een sluitingsduur van zes weken opgelegd.

Figuur 2 laat zien dat de redenen voor burgemeesters om een woning of lokaal te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet kunnen worden verdeeld in drugshandel, het aantreffen van een hennepkwekerij, het aanwezig hebben van een handelshoeveelheid drugs, het bewaren van een stash voor een coffeeshop en het aantreffen van een drugslaboratorium. De zaken die betrekking hebben op de sluiting van coffeeshops zijn niet meegenomen in deze figuur, omdat voor coffeeshops andere regels gelden dan voor niet-gedoopte verkooppunten. Coffeeshops worden pas geconfronteerd met sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet als de gedoogcriteria worden overtreden, ook wel de AHOJGI-criteria genoemd.³⁸ Coffeeshops worden dus om andere reden gesloten dan woningen en andere panden, en dit maakt een onderlinge vergelijking erg lastig.

37. Voor meer en uitgebreidere uitleg over de statistische analyse, zie www.drugscriminaliteit.nl.

38. Geen (A)ffichering; geen (H)arddrugs; geen (O)verlast veroorzaken; niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan (J)ugdigen; maximaal 5 (G)ram per dag per klant verkopen en maximaal vijfhonderd gram als handelsvoorraad bezitten; en niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan (I)ngezeten van Nederland.

Figuur 2 Redenen voor het sluiten van woningen & lokalen (exclusief coffeeshops) (n=170)



Uit figuur 2 blijkt dat het merendeel van de woningen en lokalen (70%) is gesloten vanwege het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een hennepkwekerij. Van een handelshoeveelheid is sprake als meer dan een gebruikershoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Indien een hoeveelheid drugs wordt aangetroffen in een pand die dient als handelsvoorraad voor een coffeeshop, wordt gesproken van een stash. Dit was reden tot sluiting in 4,1% van de 170 zaken.

Van drugshandel is pas sprake als een drugsdealer vanuit of rondom de woning of het pand actief handelt in verdovende middelen. In 24,1% van de zaken was bewijs van dit soort actieve drugshandel. In de zaken waarin geen bewijs was van actieve drugshandel, maar wel een handelshoeveelheid aanwezig was – eventueel in combinatie met verpakkingsmaterialen en weegschalen – werd gesloten vanwege het aanwezig hebben van handelshoeveelheid verdovende middelen. Ten slotte zijn woningen en lokalen gesloten vanwege de aanwezigheid van een drugslaboratorium. In drugslaboratoria vinden grootschalige productieprocessen plaats om (synthetische) drugs te maken.

Na ontvangst van een sluitingsbesluit kan een belanghebbende een bezwaarprocedure starten. Indien de burgemeester het bezwaarschrift ongegrond verklaart, kan belanghebbende hiertegen beroep aantekenen. Zodra een bezwaar- of beroepsprocedure loopt kan tegelijkertijd een procedure voor een voorlopige voorziening worden gestart, indien sprake is van een spoedeisende situatie. Voor de leesbaarheid wordt bij de bespreking van de uitkomst van een beroeps- of voorlopige voorzieningsprocedure gesproken over de (on)gegrondverklaring van het beroep, ondanks dat veel zaken een voorlopige voorzieningsprocedure behelzen.

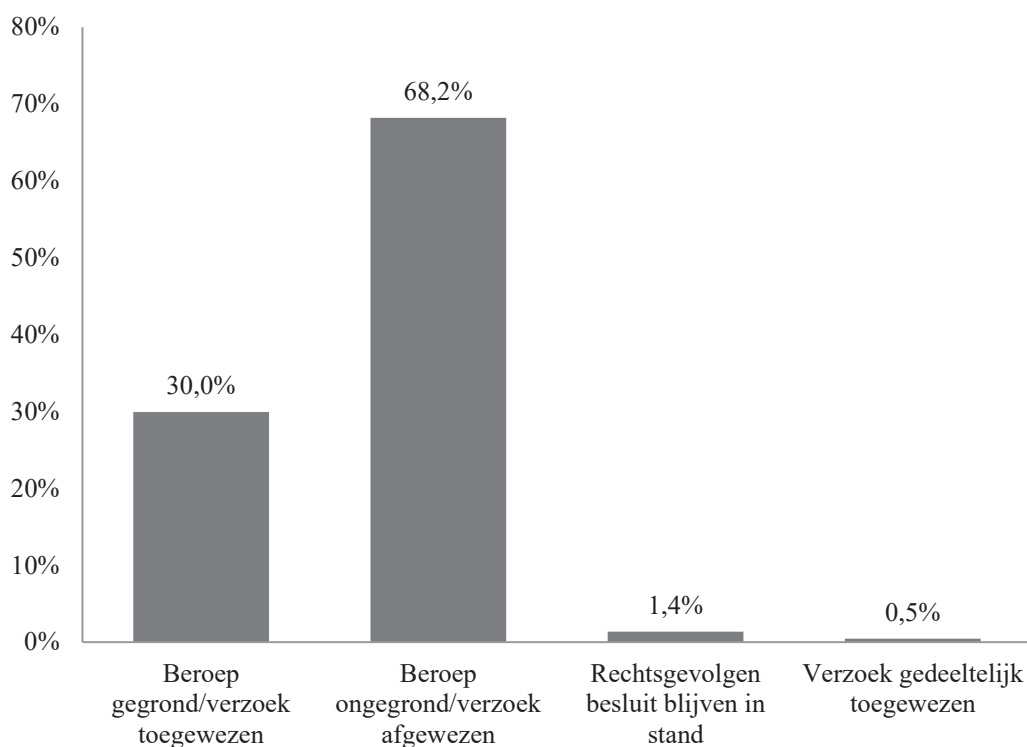
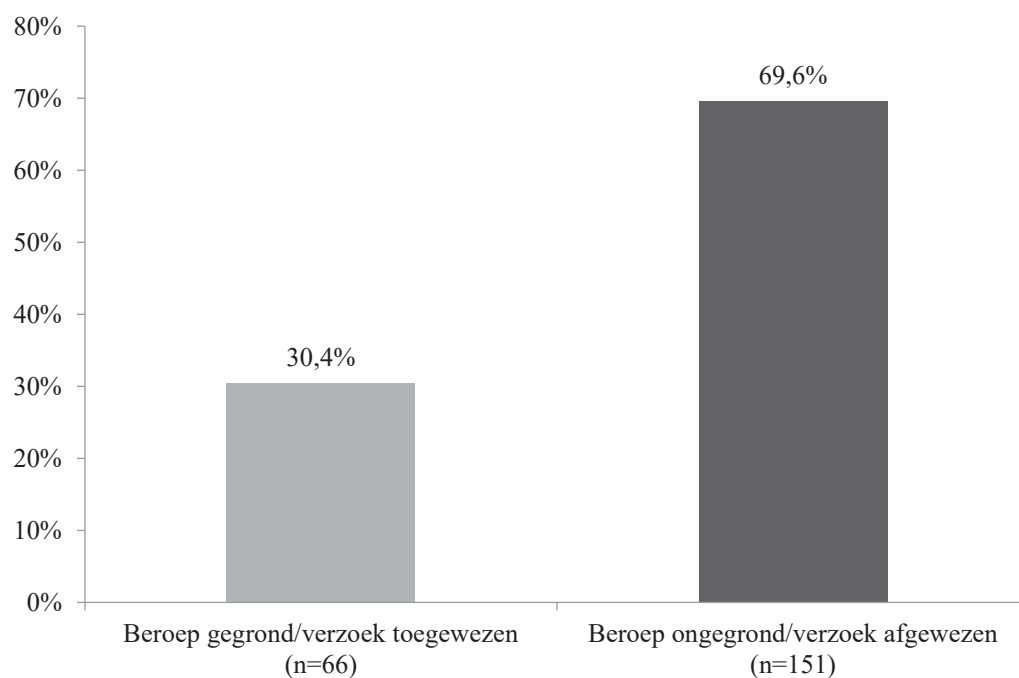
Figuur 3 laat zien dat het beroep in 30% van de zaken gegrond verklaard werd. Dit betekent dat de belanghebbende de sluiting succesvol aanvocht in 30% van de zaken. In 1,4% van de zaken werd het beroep gegrond verklaard, maar bleven de rechtsgevolgen van het besluit – de sluiting van het pand – in stand. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin sprake was van strijd met artikel 7:1 lid 1 Awb.³⁹ In de beslissing op bezwaar had de burgemeester enkel oog voor de vraag of hij bevoegd was op te treden op grond van artikel 13b Opiumwet en reageerde hij niet op de andere bezwaargronden. De rechtbank verklaarde het beroep om deze reden gegrond, maar liet de rechtsgevolgen van het sluitingsbesluit geheel in stand (artikel 7:2 lid 3 Awb).

In een andere zaak werd het verzoek om een voorlopige voorziening gedeeltelijk toegewezen. Het ging in deze zaak om de sluiting van een perceel.⁴⁰ De rechter besliste in deze zaak dat de waarschuwing ten aanzien van de woning niet gegeven had mogen worden, de ene schuur mocht niet worden gesloten net als de aangebouwde winkel. De andere schuur en de kantoorruimte mochten wel worden gesloten.

Voor verdere analyses zijn de drie zaken (1,4%) waarin de rechtsgevolgen van het vernietigde sluitingsbesluit in stand bleven, toegevoegd aan de categorie 'beroep ongegrond/verzoek afgewezen' omdat het effect van de uitspraak hetzelfde is: de sluiting bleef in stand (zie figuur 4 e.v.). De zaak waarin het verzoek gedeeltelijk werd toegewezen is om dezelfde reden toegevoegd aan de categorie 'beroep gegrond/verzoek toegewezen'. In die zaak werden de sluitingen met de grootste gevolgen

39. Rb. 's-Hertogenbosch 29 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9986.

40. Rb. Oost-Brabant 30 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:473.

Figuur 3 *Uitspraak rechtbank (n=217)*Figuur 4 *Uitspraak rechtbank (n=217)*

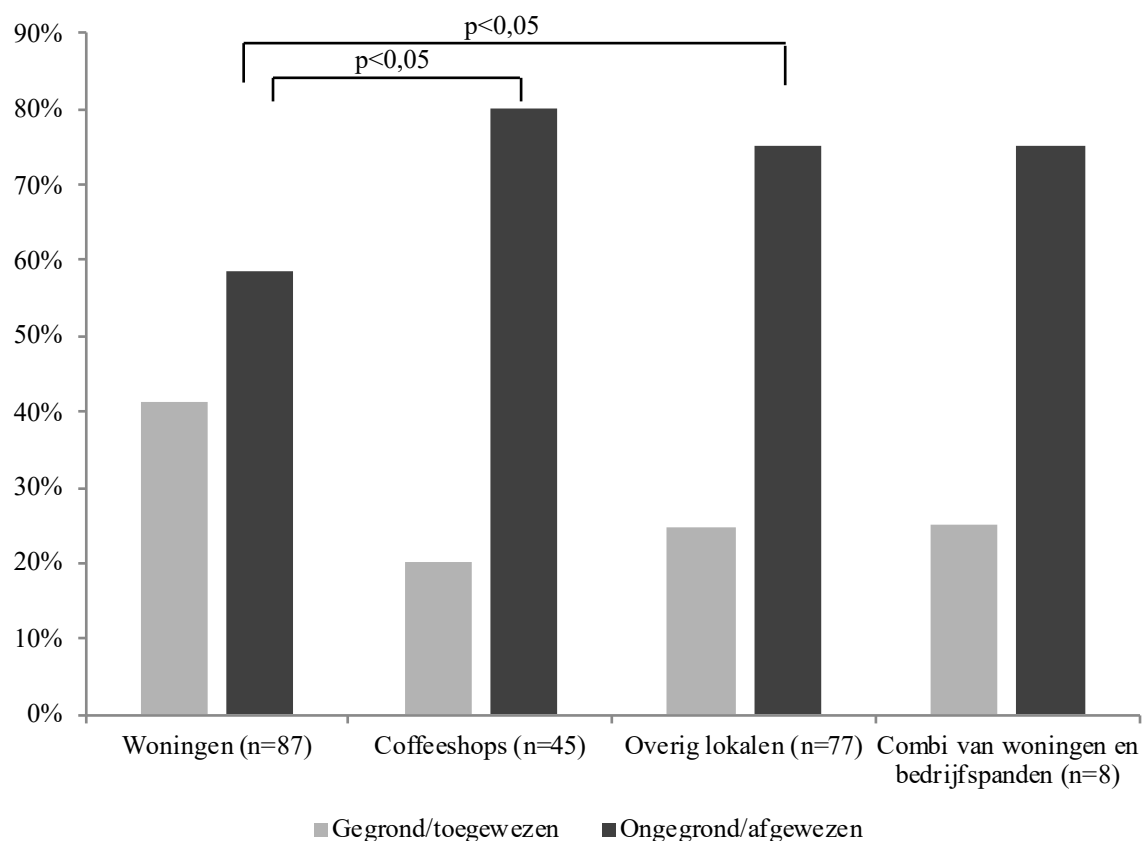
voor verzoeker – de sluiting van de woning en aangebouwde winkel – namelijk als onrechtmatig aangemerkt.

Een onafhankelijke t-toets is gebruikt om het aantal gegrond verklaarde beroepen te vergelijken met het aantal ongegrond verklaarde beroepen. Deze toets laat zien dat het verschil tussen de uitkomsten van de zaken significant is: $t(216)=6,26$, $p<0,001$. Dat burgemeesters vaker hun gelijk halen bij de rechter – het beroep van de

belanghebbende wordt ongegrond verklaard – dan belanghebbenden berust, statistisch gezien, niet op toeval.

Naast het verschil tussen het totaal aantal toegewezen en afgewezen beroepen, is het interessant om te onderzoeken of er verschil bestaat in uitspraken tussen de soort gebouwen die werden gesloten. Figuur 5 laat zien dat het in 87 zaken (40,1%) ging om een woningsluiting en

Figuur 5 Soort pand en uitspraak rechtbank (n=217)



in 45 zaken (20,7%) om de sluiting van een coffeeshop. De overige lokalen die werden gesloten waren voornamelijk cafés, restaurants, winkels, kantoorpanden, containers en schuren. Onder de categorie 'Combi van woningen en bedrijfspanden' vallen zaken waarin zowel een café, restaurant of bedrijf werd gesloten tezamen met een bovenwoning.

Figuur 5 laat zien dat van het totaal aantal woningsluitingen, 41,4% door de rechter werd teruggefloten, voor coffeeshopsluitingen is dat 20,0% en voor overige lokalen is dat 24,2%. De vraag is of een relatie bestaat tussen de uitkomst van een zaak en het soort gebouw dat wordt gesloten. De regressieanalyse wijst uit dat een significant verschil bestaat tussen de uitspraak in zaken waarin een coffeeshop wordt gesloten en zaken waarin een woning wordt gesloten ($p=0,02$). De kans dat belanghebbenden een woningsluiting met succes aanvechten is groter dan de kans dat belanghebbenden de sluiting van een coffeeshop succesvol aanvechten (OR: 2,82).

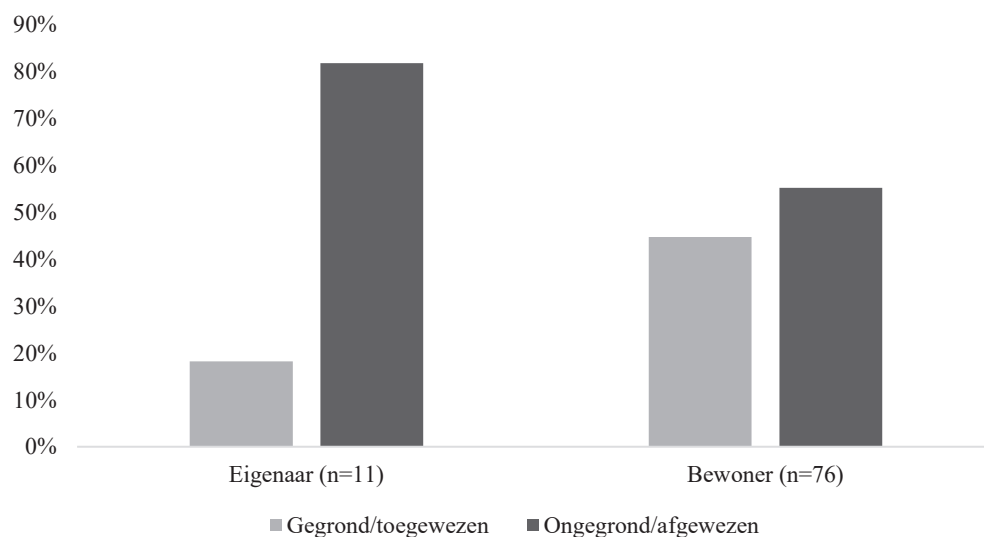
Het verschil tussen het aantal keren dat de belanghebbende wint in zaken waarin een woning en zaken waarin een overig lokaal wordt gesloten, is eveneens significant ($p=0,03$). Belanghebbenden die een woningsluiting aanvechten hebben een grotere kans dat het beroep gegrond wordt verklaard dan belanghebbenden die de sluiting van een overig lokaal aanvechten (OR: 2,15).

Vervolgens is onderzocht of de soort belanghebbende van invloed is op de uitkomst van de zaak. Figuur 6 verdeelt de belanghebbenden die een woningsluiting aan-

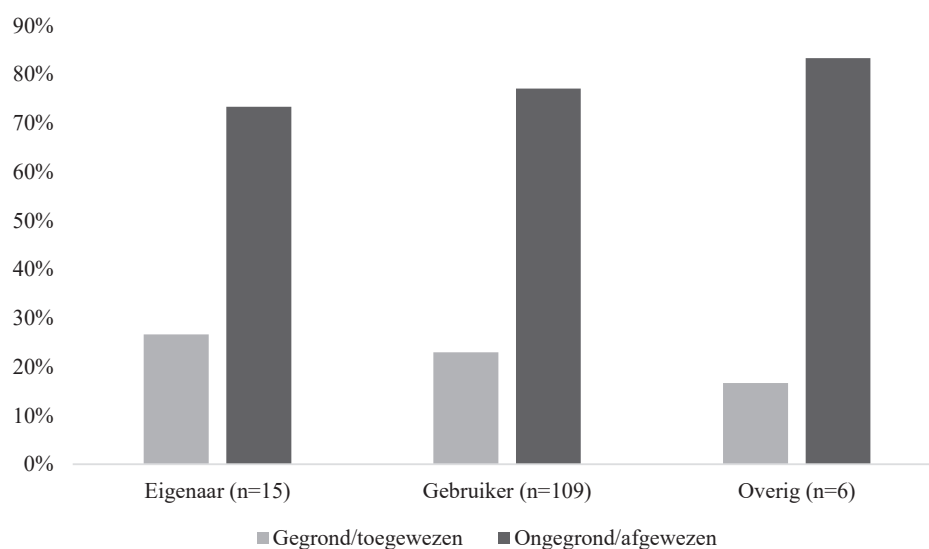
vechten in twee categorieën: bewoners en eigenaren. In 76 zaken was de belanghebbende de bewoner van de woning. Dit kan de eigenaar-bewoner zijn, maar ook de huurder. In elf zaken was de belanghebbende de eigenaar van de woning, zonder dat deze de woning bewoonde. In deze zaken ging het veelal om een verhuurder. In 44,7% van de zaken waarin de belanghebbende de woning bewoonde, werd het beroep van belanghebbende gegrond verklaard. Dit is 18,2% voor de zaken waarin de belanghebbende enkel de eigenaar van de woning was. Dit verschil in het aantal keren dat de belanghebbende gelijk kreeg is echter niet significant.

Figuur 7 maakt eenzelfde soort onderscheid in belanghebbenden voor de sluiting van lokalen. In vijftien zaken was de belanghebbende enkel de eigenaar van het lokaal, zonder dat hij of zij iets te maken had met het bedrijf in de inrichting. Van deze eigenaren werd het beroep in 26,7% van de zaken gegrond verklaard. In 109 zaken was de belanghebbende de gebruiker van het lokaal, dit kunnen tevens eigenaren zijn. Denk hierbij voornamelijk aan exploitanten en huurders. In 22,9% van deze zaken waarin de belanghebbende de gebruiker van het lokaal was, kreeg de belanghebbende gelijk. De zes overige zaken passen niet in deze twee categorieën, omdat in deze zaken de verhuurders tezamen met de huurders een beroepschrift hebben ingediend. In één zaak was het de Vereniging Officiële Coffeeshops Maastricht (VOCM). In 16,7% van deze zaken werd het beroep gegrond verklaard. Deze verschillen in het aantal keren dat de belanghebbende gelijk kreeg zijn niet significant.

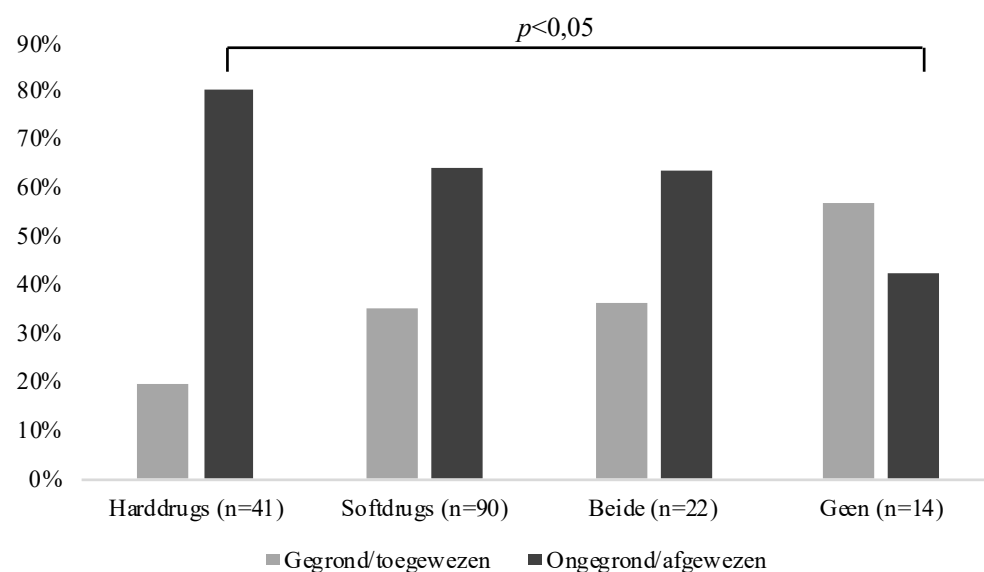
Figuur 6 Soort belanghebbenden en uitspraak rechtbank



Figuur 7 Soort belanghebbenden en uitspraak rechtbank



Figuur 8 Type drugs en uitspraak rechtbank (n=167)



Tabel 2 De kans voorspellen dat het beroep ongegrond wordt verklaard

	Coëfficiënt (S.E.)	Odds ratio	95% Betrouwbaarheidsinterval	p-waarde
<i>Soort gebouw (ref=Woningen)</i>				
Lokalen	0,97 (0,41)	2,47	1,26 - 4,97	0,009
Combi	0,80 (0,35)	2,23	0,43 - 17,78	0,379
<i>Type drugs (ref=Harddrugs)</i>				
Softdrugs	-0,35 (0,45)	0,70	0,28 - 1,65	0,430
Beide	-0,59 (0,62)	0,55	0,16 - 1,9	0,340
Geen	-1,24 (0,70)	0,29	0,07 - 1,12	0,074
Proportionaliteitsverweer	1,62 (0,41)	5,04	2,29 - 11,57	<0,0001
Model chi-square (DF)	28,85			
C-index	0,716			
Significantie (p=)	<0,0001 (6)			

NB Coëfficiënten in log odds ratios. Betrouwbaarheidsinterval in odds ratio. N=190, want in 27 zaken was het type drugs onbekend.

Daarnaast heb ik onderzocht of het type drugs dat werd aangetroffen invloed heeft op de uitspraak van de rechtbank. Uit figuur 8 blijkt dat in de meeste zaken softdrugs werden aangetroffen (52,3%). In veertien zaken (8,1%) werden helemaal geen drugs aangetroffen. In deze zaken werden slechts resten van hennepplanten aangetroffen of ging het om een niet in werking zijnde hennepkwekerij.⁴¹ In andere zaken werd ander bewijs dan de aanwezigheid van drugs gebruikt om de sluiting te onderbouwen, zoals verklaringen van verdachten, getuigenverklaringen en/of politieobservaties.⁴² De belanghebbende kreeg gelijk in 57,1% van de zaken waarin geen drugs werden aangetroffen. In deze zaken was de rechter veelal van oordeel dat onvoldoende aanmerkelijk is gemaakt dat daadwerkelijk sprake was van handel in drugs.⁴³ In vijf zaken (2,9%) was het niet mogelijk om te achterhalen welke type drugs tot sluiting leidde. Deze zaken zijn niet opgenomen in de onderstaande grafiek. Hetzelfde geldt voor zaken waarin het ging om de sluiting van een coffeeshop (n=45). Voor coffeeshops gelden namelijk gedoogregels dan voor niet-gedoogde verkooppunten.

Het verschil in uitkomst van zaken waarin harddrugs werden aangetroffen en zaken waarin geen drugs werden aangetroffen is significant ($p=0,01$). De kans dat het beroep wordt afgewezen is groter (OR: 5,50) indien harddrugs worden aangetroffen vergeleken met zaken waarin geen drugs worden aangetroffen. Dit betekent dat de nulhypothese kan worden verworpen.

Door middel van logistische regressieanalyse heb ik ten slotte onderzocht welke onafhankelijke variabelen in welke mate de uitkomst van een rechtszaak beïnvloeden. Tabel 2 laat het model met de hoogste voorspellingswaarde zien. Deze wordt uitgedrukt in de zogenaamde C-index. De C-index voor dit model is 0,72, wat betekent dat het een goed voorspellingsmodel is.⁴⁴ Op grond van de gevonden regressiefuncties zijn de odds ratios (OR) en de 95% betrouwbaarheidsintervallen berekend. Dit laatste is de intervalschatting en laat met 95% betrouwbaarheid de nauwkeurigheid van de geschatte OR zien.⁴⁵

Tabel 2 laat zien dat de sluiting van een lokaal een positief effect heeft op de kans dat het beroep wordt afgewezen in vergelijking met de sluiting van een woning (OR: 2,47). Dit verschil is significant ($p<0,05$). Omgerekend naar percentages is de waarschijnlijkheid dat het beroep wordt afgewezen indien het gaat om de sluiting van een lokaal 76,7% tegenover 57,1%, indien het gaat om een woningsluiting.

Het aantreffen van softdrugs heeft een negatief effect op de kans dat het beroep wordt afgewezen in vergelijking met het aantreffen van harddrugs (OR: 0,7). Omgekeerd betekent dit dat indien softdrugs worden aangetroffen, de kans dat het beroep wordt toegewezen ten opzichte van de kans dat het beroep wordt afgewezen groter is dan bij het aantreffen van harddrugs. Dit verschil is

41. Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 18 augustus 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:4923.

42. Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 21 oktober 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6026; Rb. Den Haag 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4316.

43. Zie o.a. Rb. Den Haag 25 augustus 2018, ECLI:NL:RBSGR:2008:BE9232.

44. Levshina 2015, p. 259. Een C-index van 0,5 betekent dat het model niet beter is dan een schatting op basis van kans. Een C-index >0,7 betekent dat het model goed is. Een C-index >0,8 wijst op een sterk voorspellingsmodel en een C-index van 1 betekent dat het model perfecte voorspellingen verricht.

45. Voor meer informatie over logistische regressietabellen, zie www.drugscriminaliteit.nl.

Tabel 3 Redenen voor de gegrondverklaring van het beroep/toewijzing van het verzoek tot voorlopige voorziening

Reden voor gegrondverklaring/toewijzing	n	% van aantal gegronde beroepen/toegewezen verzoeken (n=66)
Besluit onvoldoende gemotiveerd	40	60,6
Onevenredige gevolgen	23	34,8
Burgemeester is onbevoegd	16	24,2
Geen waarschuwing	7	10,6
Artikel 8 EVRM	3	4,5
Andere redenen	11	16,7

echter niet significant. Sterker nog, geen van de niveaus van de variabele 'type drugs' ('Softdrugs', 'Beide', 'Geen') is significant.

Het verschil in uitkomst tussen zaken waarin een proportionaliteitsverweer wordt aangevoerd en zaken waarin geen proportionaliteitsverweer wordt aangevoerd is daarentegen wel significant. Een proportionaliteitsverweer heeft een positieve invloed op de kans dat het beroep wordt afgewezen. Dit betekent dat een proportionaliteitsverweer de kans op het succesvol aanvechten van de sluiting verkleint. De kans dat het beroep wordt afgewezen wordt dus vergroot (OR: 5,04) indien belanghebbenden een proportionaliteitsverweer voeren. De verwachte kans dat het beroep wordt afgewezen is 75,3% indien een proportionaliteitsverweer wordt gevoerd tegenover 37,6% indien geen proportionaliteitsverweer wordt gevoerd, indien de andere variabelen in het model gelijk zijn.

Tot slot heb ik onderzocht wat de meest voorkomende redenen zijn voor het toewijzen van een beroep. Tabel 3 laat zien dat in meer dan de helft van de zaken waarin het beroep gegrond werd verklaard, de ondeugdelijke motivering van het sluitingsbesluit een rol speelde in het succesvol aanvechten daarvan. Dit betekent niet dat de ondeugdelijke motivering de enige reden was voor de gegrondverklaring van het beroep, maar het was in ieder geval een van de redenen. Logischerwijs zit er overlap tussen de redenen.

In iets meer dan een derde van de zaken waarin het beroep gegrond verklaard werd, werd de belanghebbende in het gelijk gesteld vanwege de onevenredige gevolgen van de sluiting. De rechter achtte de burgemeester onbevoegd om over te gaan tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet in zestien zaken, omdat bijvoorbeeld handel niet kon worden aangetoond. In zeven zaken was de rechter van oordeel dat een waarschuwing gegeven had moeten worden in plaats van het opleggen van een sluiting. Drie sluitingen waren volgens de rechter in strijd met artikel 8 EVRM.

In elf zaken werd het beroep gegrond verklaard op andere gronden dan vermeld in tabel 3. Zo oordeelde de rechter in twee zaken dat de sluiting niet langer

beschouwd kon worden als een herstelsanctie. In drie andere zaken maakten de belanghebbenden voldoende aannemelijk dat zij geen weet hadden van de overtreding of niet verantwoordelijk konden worden gehouden voor de overtreding. In verreweg de meeste zaken speelt de persoonlijke verwijtbaarheid echter geen rol.⁴⁶

5. Kwalitatieve jurisprudentieanalyse

Bovenstaande resultaten brengen de toepassing van de sluitingsbevoegdheid cijfermatig in kaart. Om een verklaring te kunnen geven voor deze cijfers verricht ik in deze paragraaf een meer kwalitatieve jurisprudentieanalyse. Ik heb daartoe uitspraken van rechtbanken en de Afdeling verzameld en gelezen. Deze data zijn vervolgens niet geanalyseerd om te kwantificeren, maar om trends te ontdekken waardoor verklaringen gegeven kunnen worden voor de uitleg en toepassing van artikel 13b Opiumwet op rechtspraakniveau.

Uit de rechtspraak blijkt dat na de invoering en uitbreiding van artikel 13b Opiumwet verscheidene vraagstukken bestaan over het toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheid. Zowel bij burgemeesters als rechters bestaat met name onzekerheid over het verlenen van een begunstigingstermijn, de uitleg van het begrip 'verkocht' en de zinsnede 'daartoe aanwezig', de mogelijkheid om hennepkwekerijen te sluiten, de mogelijkheid om woningen te sluiten na een eerste overtreding, de omstandigheden die door de burgemeester moeten worden betrokken in het besluit en de bewijsdrempel. De kwalitatieve jurisprudentieanalyse laat zien hoe met deze vraagstukken wordt omgegaan in de rechtspraak.

46. Zie o.a. ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2314, AB 2016/449, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn. Zie ook o.a. Rb. Noord-Holland 27 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:2561; Rb. Oost-Brabant 12 december 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:7537; Rb. Den Haag 28 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9303; ABRvS 4 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:299; ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

5.1. Begunstigingstermijn

Het eerste vraagstuk heeft betrekking op de plicht tot verlenen van een begunstigingstermijn. Een begunstigingstermijn bij bestuurlijke sancties is een termijn die wordt opgelegd om de belanghebbende in staat te stellen de tenuitvoerlegging van de last te voorkomen door zelf maatregelen te treffen.⁴⁷ De begunstigingstermijn wordt opgelegd door het bestuursorgaan dat overgaat tot oplegging van de bestuurlijke sanctie. In juridische zin valt een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet te kwalificeren als de uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁴⁸ De hoofdregel bij het opleggen van bestuursdwang is dat een begunstigingstermijn wordt verleend, ook als het gaat om een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet.⁴⁹

In 2006 besliste de Afdeling dat in het geval van een sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet, de begunstigingstermijn de belanghebbende niet in de gelegenheid stelt om zelf herstelmaatregelen te nemen. Het stelt de belanghebbende slechts in de gelegenheid om zelf tot sluiting over te gaan zodat hij de kosten kan besparen die opkomen bij het van overheidswege sluiten.⁵⁰ Dit standpunt herhaalde de Afdeling in 2008.⁵¹

Bij het bepalen van de duur van een begunstigingstermijn komt de burgemeester grote vrijheid toe: uit jurisprudentie blijkt dat zelfs een begunstigingstermijn van twee dagen in sommige gevallen mag volstaan.⁵² De begunstigingstermijn mag achterwege worden gelaten in geval van spoed.⁵³ In dat geval wordt met onmiddellijke ingang gesloten.

Spoedeisende bestuursdwang is niet vanzelfsprekend bij zaken waarin gebruik wordt gemaakt van de sluitingsbevoegdheid. De hoofdregel blijft dat bij bestuursdwang in beginsel een begunstigingstermijn wordt verleend. Als de burgemeester kiest om onmiddellijk tot sluiting over te gaan, dient hij dit goed te motiveren. Een spoedeisend geval heeft veelal te maken met overlast en (brand)gevaar die hennepkwekerijen en drugspanen veroorzaken. In 2006 besliste de Afdeling al dat tijdsverloop tussen constatering van de overtreding en het bevel tot sluiting het spoedeisende karakter niet per definitie in de weg staat, zelfs niet als het gaat om enkele maanden. Wel wees de Afdeling erop dat nadere motivering is vereist voor het ontbreken van een begunstigingstermijn.⁵⁴ Toch komt het voor dat rechters middels een standaardformulering redeneren dat van spoedeisend-

heid geen sprake is vanwege het tijdsverloop tussen constatering en sluiting.⁵⁵

5.2. ‘Verkocht’

Een tweede vraagstuk heeft betrekking op de interpretatie van het begrip ‘verkocht’ in de zin van artikel 13b Opiumwet. Op grond van de wettekst mag de burgemeester overgaan tot sluiting van een pand, indien drugs worden ‘verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig’ zijn. In de parlementaire geschiedenis wordt met name veel aandacht besteed aan de uitleg van de zinsnede ‘daartoe aanwezig’, maar niet aan de uitleg van het begrip ‘verkocht’.⁵⁶

In 2003 heeft de Afdeling hierover een belangrijke uitspraak gedaan. In desbetreffende zaak werden drugs aangetroffen in een pand. Daarnaast bleek uit verhoren en bevindingen van de politie dat in het pand overleg had plaats gevonden tussen verkopers en kopers. Volgens de Afdeling was dit voldoende bewijs dat drugs in het pand waren verkocht. De Afdeling overwoog hiertoe het volgende: ‘Onder verkoop moet in dit kader het totaal aan handelingen worden verstaan dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt’.⁵⁷

In de zaken die volgen op deze Afdelingsuitspraak blijkt dat rechtbanken niet vereisen dat daadwerkelijk drugs zijn aangetroffen in het bewuste pand. Verklaringen van getuigen kunnen dienen als bewijs voor de verkoop van drugs.⁵⁸ In 2009 accepteerde ook de Afdeling dat getuigenverklaringen de verkoop van drugs voldoende aannemelijk kunnen maken.⁵⁹ In 2010 verwoorde de Afdeling dit nog stilliger: ‘met artikel 13b van de Opiumwet wordt beoogd ook de verkoop van softdrugs vanuit lokalen tegen te gaan zonder dat de softdrugs in dat lokaal aanwezig zijn’.⁶⁰ In deze laatste zaak vonden de onderhandelingen en de betaling plaats in de winkel, maar vond de levering elders plaats. Volgens de Afdeling was dit voldoende bewijs dat drugs vanuit de winkel waren verkocht. Hieruit volgt dat de overdracht van drugs niet plaats hoeft te vinden in of nabij het pand.

In 2012 besliste de voorzieningenrechter dat telefonische afspraken over de verkoop niet onder ‘verkocht’ in de zin van artikel 13b Opiumwet kunnen worden verstaan.⁶¹ Volgens de rechter ‘zou dan iedere plaats waar een handelaar in verdovende middelen toevallig aanwezig is wanneer hij telefonisch zaken doet, kunnen worden gesloten’. De burgemeester van Almelo ging tegen deze uitspraak in hoger beroep. De Afdeling herhaalde vervolgens haar eerdere oordeel: ‘Onder verkoop moet in dit kader het totaal aan handelingen worden verstaan

47. Art. 5:32a lid 2 Awb (art. 5:24 lid 4 Awb oud).

48. *Kamerstukken II* 1996/97, 25324 nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 1997/98, 25324, nr. 5, p. 4-6.

49. Art. 5:32a lid 2 Awb (voorheen art. 5:24 lid 4 Awb).

50. Zie ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849.

51. ABRvS 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3623.

52. ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8013.

53. Art. 5:31 Awb.

54. ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0849, AB 2007/26, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

55. Zie o.a. Rb. Amsterdam 11 december 2015, AMS 14/7255, JG 2016/4, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

56. *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, nr. 3; *Kamerstukken II* 1997/98, 25324, nr. 5.

57. ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787.

58. Rb. Den Haag 12 maart 2009, ECLI:NL:RBGR:2009:BH5737; Rb. Haarlem 14 oktober 2008, ECLI:NL:RBHAA:2008:BG0789.

59. ABRvS 14 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9789.

60. ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187.

61. Rb. Almelo 27 november 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY4720.

dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt'. Volgens de Afdeling vallen ook telefonische afspraken hieronder.⁶²

Rechtbanken interpreteren het begrip 'verkocht' in de zaken over woningsluitingen op eenzelfde manier als de Afdeling. Zij eisen echter wel dat de burgemeester een verband kan aantonen tussen verkoop van drugs en de gesloten woning of het betreffende lokaal.⁶³

5.3. Enkele aanwezigheid

Een derde vraagstuk heeft betrekking op de uitleg van de zinsnede 'daartoe aanwezig'. Op grond van artikel 13b Opiumwet is de burgemeester niet alleen bevoegd om over te gaan tot sluiting van een pand indien drugs worden verkocht, maar ook indien drugs 'daartoe aanwezig' zijn. De vraag is of hieruit mag worden opgemaakt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs voldoende is om over te gaan tot sluiting van een woning of lokaal.

Uit de wettekst en de parlementaire geschiedenis bij de invoering van de sluitingsbevoegdheid in 1999 blijkt dat de sluitingsbevoegdheid niet kan worden ingezet tegen het enkel aanwezig hebben van drugs.⁶⁴ In de nota naar aanleiding van het verslag staat expliciet dat 'het moet gaan om aanwezig zijn dat gericht is op de verkoop, het afleveren of het verstrekken'.⁶⁵ In 2005 oordeelde de Afdeling daarentegen dat de burgemeester bevoegd is handhavend op te treden na aantreffen van 1,4 gram cocaïne. Volgens de Afdeling mocht de burgemeester aannemen dat de drugs aanwezig waren voor handel, omdat de aangetroffen hoeveelheid het maximum van 0,5 gram harddrugs voor eigen gebruik overschreed.⁶⁶ De Afdeling sloot hiermee aan bij de richtlijnen van het OM: er is sprake van een handelshoeveelheid drugs indien meer dan 0,5 gram harddrugs, vijf gram softdrugs of vijf hennepplanten werden aangetroffen.⁶⁷

In 2007 is de sluitingsbevoegdheid uitgebreid. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag bij deze wetswijziging wordt erop gewezen dat sprake moet zijn van een handelsindicatie. Het enkele aantreffen van een hoeveelheid verdovende middelen is onvoldoende om over te gaan tot het toepassen van bestuursdwang.⁶⁸ Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat het moet gaan om 'illegale verkooppunten die niet onder het coffeeshopbeleid vallen'.⁶⁹

Na de uitbreiding van het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet tot woningen in 2007 herhaalde de Afde-

ling haar eerdere interpretatie: voor het ontstaan van de sluitingsbevoegdheid is niet vereist dat daadwerkelijk drugs worden verhandeld. De enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs is voldoende indien deze drugs bestemd zijn voor de handel. Dit laatste wordt vervolgens afgeleid uit de hoeveelheid aangetroffen drugs.⁷⁰ De Rechtbank Haarlem oordeelde in 2012 echter dat deze jurisprudentielijn niet strookt met de bedoeling van de wetgever en verwees ter motivering naar de zojuist aangehaalde memorie van toelichting en nota naar aanleiding van het verslag. De rechtbank besliste op grond hiervan dat het enkele aantreffen van een handelshoeveelheid drugs ontoereikend is om de sluiting van een woning te rechtvaardigen.⁷¹ In navolging van deze uitspraak benadrukten onder meer de Rechtbank Noord-Nederland en de Rechtbank Rotterdam het belang van bijkomende omstandigheden teneinde de sluiting van een woning te rechtvaardigen, indien slechts een handelshoeveelheid verdovende middelen aanwezig is.⁷²

In 2013 vernietigde de Afdeling de uitspraak van de Rechtbank Haarlem. Volgens de Afdeling wijst de overschrijding van de voor eigen gebruik gedoogde hoeveelheid op handel. Dit geldt te meer nu ook middelen voor het verpakken en verhandelen van drugs worden aangetroffen.⁷³ In een andere zaak dat jaar ging de Afdeling akkoord met de sluiting van een woning zonder de aanwezigheid van dergelijke middelen. De enkele aanwezigheid van 84 hennepplanten was voldoende om aannemelijk te maken dat de hennepplanten bestemd waren voor de verkoop zolang belanghebbenden het tegendeel niet aannemelijk konden maken.⁷⁴

Volgens de Afdeling volgt uit de zinsnede 'daartoe aanwezig' dat de enkele aanwezigheid van drugs in de woning voldoende is voor sluiting indien de drugs aanwezig zijn ten behoeve van de handel. Drugs zijn vervolgens aanwezig ten behoeve van de handel indien het gaat om een handelshoeveelheid drugs: meer dan 0,5 gram harddrugs, vijf gram softdrugs of vijf hennepplanten.⁷⁵ Deze redenering is tegenwoordig vaste jurisprudentie.⁷⁶

5.4. Hennepkwekerijen

Het vierde vraagstuk houdt nauw verband met de uitleg van de zinsnede 'daartoe aanwezig' en betreft de inzet van artikel 13b Opiumwet bij het aantreffen van een hennepkwekerij. Tijdens de parlementaire behandeling is het amendement Teeven dat hennepteelt onder de bestuursdwangbevoegdheid wilde brengen nadrukkelijk

62. ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1138.

63. Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 17 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3819; ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993; Rb. Haarlem 7 december 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BU7631, JG 2012/7, m.nt. M. Vols.

64. *Kamerstukken II* 1996/97, 25324, nr. 3; *Kamerstukken II* 1997/98, 25324, nr. 5.

65. *Kamerstukken II* 1997/98, 25324, nr. 5, p.7.

66. ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.

67. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362; ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8730.

68. *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6.

69. *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 3, p. 10.

70. ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512.

71. Rb. Haarlem 4 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5942.

72. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850; Rb. Rotterdam 14 november 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:8911.

73. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2365.

74. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

75. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

76. Zie o.a. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

afgewezen.⁷⁷ Volgens de regering strekt artikel 13b Opiumwet niet tot het terugdringen van de illegale hennep-teelt. Daartoe is eerder artikel 17 Woningwet ingevoerd.⁷⁸

In de rechtspraak zijn woningsluitingen dan ook lange tijd als onrechtmatig aangemerkt na een vondst van een hennepkwekerij.⁷⁹ In 2011 brak de Rechtbank Roermond met deze lijn door een woningsluiting als rechtmatig aan te merken na aantreffen van oogstrijpe hennepplanten. Volgens de rechtbank was sprake van een handelshoeveelheid drugs als meer dan vijf oogstrijpe hennepplanten aanwezig zijn. Er bestond voor de rechtbank 'geen aanleiding voor een beperktere uitleg dan uit de tekst van het artikel voortvloeit'.⁸⁰

De uitspraak vond niet bij alle rechtbanken navolging.⁸¹ In 2013 besliste de Afdeling uiteindelijk dat het aanneemelijk is dat hennepplanten bestemd zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking indien een handelshoeveelheid hennepplanten wordt aangetroffen.⁸² Over de groeifase van de planten werd al niet meer gesproken.

Sommige burgemeesters gaan zelfs nog een stap verder en brengen cannabiskwekerijen onder het bereik van artikel 13b Opiumwet terwijl geen cannabisplanten aanwezig zijn. De Rechtbank 's-Hertogenbosch achtte de sluiting van een zogeheten niet in werking zijnde kwekerij toelaatbaar.⁸³ Het proces-verbaal van de politie waarin stond dat een grote hoeveelheid kweekpotten was aangetroffen met resten van hennepplanten in de potgrond was voldoende bewijs van een hennepkwekerij. Daarnaast waren sporen aanwezig van het gebruik van verdelmiddel en werd het proces-verbaal ondersteund door een rapport van de energieleverancier waarin bovenmatig stroomverbruik wordt geconstateerd.⁸⁴ In een soortgelijke zaak besliste de Rechtbank Noord-Nederland juist dat de wet sluiting van het pand niet toestaat.⁸⁵

77. Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 14; *Kamerstukken I* 2006/07, 30515, nr. B; *Handelingen II* 29 maart 2007, p. 55-3127, 55-3133, 55-3137, 55-3319, 55-3144; *Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.

78. *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6, p. 2.

79. Zie Rb. Haarlem 4 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387, AB 2013/91 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook Rb. Maastricht 23 november 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BY4016, JG 2013/5 m.nt. M. Vols; Rb. Maastricht 31 oktober 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BY2863; Rb. Roermond 3 maart 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BP6668, JG 2011/32 m.nt. M. Vols; Rb.'s-Hertogenbosch 24 september 2010, JG 2010/83 m.nt. M. Vols.

80. Zie Rb. Roermond 3 mei 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BQ3816, Gst. 2011, 62, m.nt. L.J.J. Rogier. Zie ook Rb. Utrecht 27 augustus 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX5656; Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462; Rb. Haarlem 23 november 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO5282; Rb. Roermond 15 november 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BO4798; Rb. 's-Hertogenbosch 5 november 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BO3007.

81. Zie o.a. Rb. Haarlem 30 november 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387; Rb. Haarlem 29 juni 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5940.

82. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

83. Rb. 's-Hertogenbosch 29 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9986.

84. Rb. 's-Hertogenbosch 29 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9986.

85. Rb. Noord-Nederland 1 februari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:331, AB 2016/207 m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

De Afdeling heeft zich begin 2018 uitgelaten over cannabiskwekerijen met minder dan vijf hennepplanten op het moment van aantreffen. De Afdeling sprak van bedrijfsmatige hennep-teelt na aantreffen van 209 bloempotten met hennepresten. Zij achtte hierbij van belang dat er was gerommeld met de energiemeter en dat het ging om een professioneel ingerichte hennepkwekerij. Dat geen hennepplanten waren aangetroffen deed hier niets aan af. Volgens de Afdeling mocht de burgemeester zich op het standpunt stellen dat de aangetroffen hennepresten aanwezig waren om te worden verhandeld. Hennepresten vallen namelijk onder de omschrijving van hennep op lijst II van de Opiumwet. Dat geen hennepplanten worden aangetroffen staat de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester dus niet per definitie in de weg.⁸⁶

5.5. Waarschuwing

De vijfde kwestie heeft geen betrekking op de uitleg van de wettekst, maar op de toepassing ervan. De vraag is of meteen mag worden overgegaan tot sluiting, of dat eerst moet worden gewaarschuwd. Volgens de memorie van toelichting bij de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet in 2007 moet worden gedacht aan een getrapte sanctiëring, waarbij sluiting van de woning het *ultimum remedium* is.⁸⁷ Dit betekent dat sluiting alleen gerechtvaardigd is indien andere, minder ingrijpende middelen niet kunnen worden aangewend om het gewenste doel te bereiken. Het gewenste doel is in dit geval het herstel van de legale situatie. Slechts in een 'ernstig geval' zou van dit uitgangspunt mogen worden afgeweken. Wat moet worden verstaan onder een 'ernstig geval' wordt niet besproken in de parlementaire behandeling.⁸⁸

In 2012 sprak de Afdeling zich voor een van de eerste keren uit over deze kwestie. In lijn met de uitleg van de regering besliste de Afdeling dat de burgemeester bij een eerste overtreding alleen in een ernstig geval mag overgaan tot sluiting van de woning. In andere gevallen zou moeten worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Toch besliste de Afdeling in deze zaak dat beleid inhoudende de direct sluiting van een woning in geval van het aantreffen van een handelshoeveelheid harddrugs, 'anders dan bij softdrugs', niet onredelijk is.⁸⁹ Dit standpunt wordt vervolgens meerder malen herhaald.⁹⁰

De zinsnede 'anders dan bij softdrugs' bracht met zich mee dat rechtbanken het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs aanvankelijk niet als een ernstig geval beschouwden.⁹¹ Burgemeesters werden dan ook teruggefloten door de rechter indien enkel een handelshoe-

86. ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55.

87. *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8.

88. *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2006/07, 30515, nr. 6, p. 1-2.

89. ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412.

90. Zie o.a. ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:634; ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1676; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1174; ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388.

91. Zie o.a. Rb. Limburg 3 oktober 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:7325; Rb. Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850.

veelheid softdrugs werd aangetroffen. In 2014 besliste de Afdeling echter dat deze redenering te generiek is en impliceerde dat het aantreffen van 191 hennepplanten onder omstandigheden een ernstig geval kan zijn dat directe sluiting rechtvaardigt.⁹² De bijzondere omstandigheid schulde in dit geval in het aantal coffeeshops in Maastricht en de ligging als grensgemeente. De Afdeling benadrukte hierbij echter wel dat het van belang is dat de burgemeester steeds in het concrete geval beoordeelt of de aangetroffen softdrugs niettemin kunnen worden beschouwd als een gebruikershoeveelheid indien het gaat om een geringe overschrijding.

In een volgende zaak benadrukte de Afdeling dat het ‘gelet op het zeer ingrijpende karakter van een woning-sluiting voor bewoners’ (...) ‘van groot belang’ is dat een waarschuwing of soortgelijke maatregel het uitgangspunt blijft.⁹³ Toch zag de Afdeling in deze zaak geen problemen in het beleid van de gemeente Rotterdam waarin elke handelshoeveelheid verdovende middelen wordt aangemerkt als een ernstig geval dat directe sluiting rechtvaardigt. Dit terwijl de gemeente Rotterdam geen grensgemeente is. Volgens de Afdeling biedt het beleid van de gemeente Rotterdam voldoende ruimte om bij afwezigheid van een of meer sluitingsindicatoren – drugsgelerateerde overlast, aanwezigheid van wapens, bekendheid van woning als dealpand – alsnog te volstaan met een waarschuwing.

In 2014 besliste de Rechtbank Noord-Nederland, onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis, dat het beleid van de gemeente Emmen de toets in rechte niet kan doorstaan. In dit beleid wordt een handelshoeveelheid van twintig of meer hennepplanten of meer dan vijftig gram verdovende middelen aangemerkt als een ernstig geval. In een ‘schrijnend geval’ kan de burgemeester hiervan afwijken. De rechtbank was echter van oordeel dat het zonder meer sluiten van een woning onredelijk is bij het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs.⁹⁴ De Afdeling had daarentegen geen problemen met het beleid van de gemeente Emmen. Evenals het beleid van de gemeente Rotterdam biedt ook het beleid van Emmen voldoende ruimte om te volstaan met een minder vergaande maatregel dan sluiting.⁹⁵

De gemeente Groningen gaat nog een stapje verder met het gemeentelijke Damoclesbeleid. Volgens het Groningse beleid levert het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs standaard een ‘ernstig geval’ op dat directe sluiting rechtvaardigt. Als handelshoeveelheid wordt aangemerkt: meer dan 0,5 gram harddrugs, meer dan dertig gram softdrugs of beroeps- of bedrijfsmatige hennep teelt. De Afdeling keurde ook dit beleid goed, mede omdat de burgemeester tijdens de zitting benadrukte zijn beleid nooit voetstoots toe te passen, maar altijd per geval aan de hand van de concrete omstandig-

heden te beoordelen of sluiting geboden is of dat een minder vergaande sanctie passend is.⁹⁶

De Afdeling heeft met andere woorden geen bezwaar tegen beleid waarin het enkele aantreffen van meer dan dertig gram hennep wordt gezien als een ‘ernstig geval’ dat directe sluiting van een woning rechtvaardigt. Het lijkt erop dat sluiting van een woning van uitzondering – ultimum remedium – verworpen is tot regel.

5.6. Bijzondere omstandigheden

Het volgende vraagstuk is of en welke omstandigheden door de burgemeester moeten worden betrokken alvorens het nemen van het sluitingsbesluit. Nog voor een belanghebbende een proportionaliteitsverweer kan voeren, is het aan de burgemeester om te beoordelen of sprake is van ‘bijzondere omstandigheden’ die ervoor zorgen dat zijn beslissing de toets der kritiek niet kan doorstaan en overeenkomstig de beleidsregel onevenredig is in verhouding tot het doel van de beleidsregel. Indien sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden moet de burgemeester op grond van artikel 4:84 Awb afwijken van de beleidsregel. Het was voor lange tijd vaste jurisprudentie dat ‘bijzondere omstandigheden’ werden aangemerkt als omstandigheden die niet zijn verdisconteerd in de beleidsregels. Voor de beoordeling van een concreet geval hoefde geen rekening worden gehouden met omstandigheden die al zijn verdisconteerd in de vaststelling van de beleidsregels.⁹⁷

In 2016 deed de Afdeling een richtinggevende uitspraak: zij besliste – anders dan voorheen – dat alle omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen in het besluit, ongeacht de vraag of de omstandigheden al zijn verdisconteerd in de beleidsregels of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd.⁹⁸ De burgemeester dient vervolgens te beoordelen of deze omstandigheden als ‘bijzonder’ in de zin van artikel 4:84 Awb moeten worden aangemerkt, die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregels te dienen doelen.

Hiermee wijkt de Afdeling af van de lange tijd standaardjurisprudentie. De redenering van de Afdeling is dat de burgemeester bij het opstellen van de beleidsregel niet heeft kunnen voorzien of en welke omstandigheden alleen of tezamen in een concreet geval tot onevenredige gevolgen leiden. Hierbij kan worden gedacht aan huurrechtelijke gevolgen van de sluiting, de omstandigheid dat geen overlast werd veroorzaakt, dat kinderen woonachtig zijn in de woning of dat de sluiting grote psychische gevolgen heeft voor de belanghebbende(n).

92. ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2859.

93. ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3941; zie eerder ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2043.

94. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850.

95. ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

96. ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294, AB 2017/214, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

97. Zie voor rechtspraak over 13b Opiumwet op dit punt o.a. ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:951; Rb. Oost-Brabant 17 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:7605; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 maart 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2064.

98. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

In zijn annotatie heeft Bröring erop gewezen dat de betekenis van de uitspraak niet mag worden onderschat, ‘zeker niet in numeriek opzicht’. Volgens hem zal in vele zaken anders dan voorheen moeten worden geoordeeld nu burgemeesters niet langer hun besluit kunnen motiveren met een enkele verwijzing naar de beleidsregels.⁹⁹ Brouwer en Bruijn hebben vervolgens onderzocht wat de effecten zijn van de aangescherpte motiveringsplicht in de rechtspraktijk.¹⁰⁰

In de zes maanden na deze beslissing van de Afdeling wordt in verreweg de meeste uitspraken gepubliceerd op Rechtspraak.nl uitgebreid stilgestaan bij de concrete omstandigheden van het geval.¹⁰¹ Onduidelijk is echter of de verscherpte motiveringsplicht ook vaker dan voorheen leidt tot het ongedaan maken van de sluiting. In veel zaken oordeelde de rechter dat de burgemeester een evenwichtige belangenafweging had nagelaten dan wel had nagelaten duidelijk te maken dat de gevolgen van de sluiting niet onevenredig waren in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.¹⁰² Toch zijn er ook veel zaken waarin de verscherpte motiveringseis er niet toe heeft geleid dat de rechter het (hoger) beroep gegrond verklaarde of het verzoek toewees.¹⁰³

5.7. Bewijslast en kleine handelshoeveelheid

Tot slot is de vraag of anders moet worden geoordeeld in zaken waarin slechts een kleine handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen. Begin 2017 betwist de Rechtbank Zeeland-West-Brabant de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling betreffende de handelshoeveelheid drugs die wijst op handel en directe sluiting van een woning rechtvaardigt. Op 23 januari 2017 besliste de rechtbank dat de bewijslast bij de burgemeester ligt in het geval van een geringe handelshoeveelheid drugs.¹⁰⁴ Volgens de rechtbank is het voor een gebruiker bijna onmogelijk om te bewijzen dat de aangetroffen hoeveelheid aanwezig is voor eigen gebruik. Hiermee week de Rechtbank Zeeland-West-Brabant af van de vaste jurisprudentielijn van de Afdeling dat bij het aantreffen van

een handelshoeveelheid drugs het aan de belanghebbende is om aannemelijk te maken dat de aangetroffen hoeveelheid drugs niet bedoeld is om te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt in de zin van artikel 13b Opiumwet.

Een juridisch medewerker van de gemeente Tilburg noemde de interpretatie van de rechtbank ‘absurd’.¹⁰⁵ In hoger beroep betoogden de burgemeesters van de gemeente Tilburg en de gemeente Waalwijk dat de uitspraak van de rechtbank de strekking van artikel 13b Opiumwet ‘ondermijnt’.¹⁰⁶

Op 14 maart 2018 deed de Afdeling uitspraak over de nieuwe lijn van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant in de hogerberoepszaken van de burgemeesters van de gemeente Tilburg en de gemeente Waalwijk.¹⁰⁷ In haar uitspraak benadrukt de Afdeling dat artikel 13b Opiumwet niet van toepassing is bij de enkele aanwezigheid van drugs. Toch herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentielijn: meer dan 0,5 gram harddrugs wordt geacht bestemd te zijn voor de handel. De Afdeling erkent evenwel dat deze hoeveelheid arbitrair is, maar niet onredelijk ter wille van de rechtszekerheid.

Waar de rechtbank beargumenteerde dat het voor een gebruiker bijna onmogelijk is om te bewijzen dat de aangetroffen drugs aanwezig zijn voor eigen gebruik, schaarde de Afdeling zich achter het standpunt van de burgemeesters: het is voor een burgemeester onmogelijk te beoordelen of een handelshoeveelheid voor eigen gebruik bedoeld is. Het is aan de gebruiker om aan te tonen dat de aangetroffen drugs bedoeld zijn voor eigen gebruik en niet voor handel. Volgens de Afdeling slaagt een gebruiker hierin ‘als betrokkene een helder en consistent betoog heeft over zijn eigen gebruik dat een geringe overschrijding van de 0,5 g grens vanwege dat gebruik aannemelijk maakt, geen andere zaken in het pand aangetroffen zijn die wijzen op drugshandel en niet is gebleken van andere relevante feiten en omstandigheden’. De toekomst zal uitwijzen of gebruikers er inderdaad in slagen om het sluitingsbesluit met succes aan te vechten door te voldoen aan deze vereisten.

6. Discussie

De bovenstaande jurisprudentieanalyses verschaffen nieuwe inzichten in de manier waarop burgemeesters gebruikmaken van hun sluitingsbevoegdheid en de manier waarop rechters beslissen in artikel 13b Opiumwet-zaken. In deze paragraaf tracht ik de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek te verklaren aan de hand van de jurisprudentiële ontwikkeling van artikel 13b

99. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, AB 2016/447, m.nt. H.E. Bröring en JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

100. ABRvS 10 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294, AB 2017/26, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

101. Rb. Oost-Brabant 30 mei 2017, ECLI:NL:ROBR:2017:2917; 3 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5; ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3448.

102. Rb. Midden-Nederland 22 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2559; Rb. Oost-Brabant 11 mei 2017, ECLI:NL:ROBR:2017:2756; Rb. Limburg 21 februari 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:1458; Rb. Oost-Brabant 14 februari 2017, ECLI:NL:ROBR:2017:724; Rb. Oost-Brabant 14 december 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:6895; Rb. Oost-Brabant 24 november 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:6577; Rb. Oost-Brabant 10 november 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:6349; Rb. Oost-Brabant 31 oktober 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:5961.

103. Zie o.a. ABRvS 22 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1329; ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:978; Rb. Oost-Brabant 6 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3323; Rb. Amsterdam 3 april 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:2086; Rb. Limburg 29 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2853; Rb. Midden-Nederland 13 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7439; ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3167; Rb. Oost-Brabant 14 november 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:6267.

104. Rb. Zeeland-West Brabant 23 januari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:418.

105. S. Willen, ‘Tilburg en Waalwijk naar RvS om drugspanden’, *Binnenlands Bestuur* 23 januari 2018.

106. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:835.

107. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:831.

Opiumwet. Dit houdt in dat de rechtspraak over de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op zowel kwantitatief als kwalitatief niveau wordt besproken.

Bij het bespreken van de resultaten van de kwantitatieve analyse is voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van de uitspraken en interpretaties. Allereerst zijn alleen rechterlijke uitspraken geanalyseerd. De kwantitatieve analyse biedt om deze reden geen inzicht in sluitingen waar nooit beroep tegen is aangetekend. Daarnaast zijn uitsluitend gepubliceerde uitspraken geanalyseerd. Dit brengt met zich mee dat de jurisprudentieanalyse ons niets vertelt over de uitspraken die niet gepubliceerd zijn. Uit het publicatiebeleid van Rechtspraak.nl sinds 2012 blijkt dat nagenoeg alle uitspraken moeten worden gepubliceerd met uitzondering van zaken waarin standaardformuleringen worden gebruikt. De selectiecriteria laten echter ruimte voor eigen invulling, waardoor niet exact bekend is welke uitspraken wel of niet online worden gepubliceerd. Desalniettemin verschaft de kwantitatieve analyse van gepubliceerde jurisprudentie kennis en inzicht in de toepassing van artikel 13b Opiumwet en de rechterlijke oordeelsvorming die hiervoor niet bestond.

Bij de bespreking van de jurisprudentie op kwalitatief niveau is minder voorzichtigheid geboden dan bij de interpretatie van de kwantitatieve resultaten. Uit het publicatiebeleid van Rechtspraak.nl blijkt dat in ieder geval alle belangwekkende en jurisprudentievormende uitspraken moeten worden gepubliceerd. Ervan uitgaande dat dit ook gebeurt, betekent dit dat meer betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over de juridische ontwikkeling van de uitleg en toepassing van artikel 13b Opiumwet.

Hieronder bespreek ik de vier meest opvallende resultaten van de jurisprudentieanalyses. Ten eerste blijkt uit zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve jurisprudentieanalyses dat burgemeesters en rechters artikel 13b Opiumwet steeds ruimer interpreteren. Dit resultaat is opvallend gelet op zowel de wettekst, de parlementaire geschiedenis, als de overige bestuursrechtelijke instrumenten die voorhanden zijn om op te treden tegen drugscriminaliteit.

Op grond van de wettekst is de burgemeester slechts bevoegd over te gaan tot sluiting van een pand, indien drugs worden verkocht dan wel daartoe aanwezig zijn. Uit de parlementaire geschiedenis volgt expliciet dat hennepkwekerijen niet onder het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet vallen en dat het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs onvoldoende is om over te gaan tot sluiting. Indien de bestuursrechtelijke aanpak van dergelijke activiteiten wenselijk is kan gebruik worden gemaakt van andere bestuursrechtelijke instrumenten. Artikel 174a Gemeentewet kan worden gebruikt om een pand te sluiten indien drugsbezit of een hennepkwekerij leidt tot overlast. Gaat het om een gevaarzettende situatie voor de gezondheid of veiligheid, zoals denkbaar bij een hennepkwekerij, dan kan gebruik worden gemaakt van artikel 17 Woningwet. Artikel 13b Opium-

wet mag vervolgens gebruikt worden om een illegaal verkooppunt te sluiten, waar het artikel ooit voor bedoeld was.

De kwalitatieve jurisprudentiebespreking laat echter zien dat de Afdeling de zinsnede 'daartoe aanwezig' steeds ruimer is gaan uitleggen, waardoor het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs of een hennepkwekerij tegenwoordig voldoende is om gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet. Waar eerst de hoeveelheid aangetroffen drugs of bijkomende omstandigheden leidend waren voor het oordeel dat de aangetroffen drugs bestemd waren voor handel, is tegenwoordig de enkele aanwezigheid van meer dan 0,5 gram harddrugs, vijf gram softdrugs of vijf hennepplanten voldoende grondslag voor sluiting, nu daaruit mag worden afgeleid dat drugs vanuit het pand worden verkocht. Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt zelfs dat hennepresten aanwezig kunnen zijn om te worden verhandeld.¹⁰⁸

De resultaten van de kwantitatieve jurisprudentieanalyse bevestigen deze praktijk. Uit de geanalyseerde zaken blijkt dat hennepkwekerijen en het aantreffen van een handelshoeveelheid verdovende middelen de voornaamste redenen zijn om een woning of lokaal te sluiten. In 70% van de zaken waren dit de redenen tot sluiting. In slechts 24% van de zaken was sprake van actieve drugs-handel. In 2% van de zaken was sprake van een drugs-lab en in 4% van een stash.

Wat beweegt burgemeesters en rechters om artikel 13b Opiumwet zo ruim te interpreteren? De verruiming van het toepassingsbereik is in ieder geval niet nodig om bestuursrechtelijk te kunnen optreden tegen overtredingen van de Opiumwet nu burgemeesters al een sluitend juridisch instrumentarium voorhanden hebben.

Ten tweede laten de resultaten zien dat slechts in 8% van de door mij geanalyseerde zaken een waarschuwing is gegeven voordat werd overgegaan tot sluiting van een pand. In meer dan 90% van de zaken was geen sprake van een waarschuwing of ander minder ingrijpend middel bij een eerste overtreding van de Opiumwet. Bij woningsluitingen is een waarschuwing gegeven in slechts 6% van de zaken.

Deze resultaten lijken op gespannen voet te staan met de strekking van de wet. Tijdens de parlementaire geschiedenis is betoogd dat sluiting van de woning moet worden gezien als ultimum remedium. Gedacht moet worden aan een getrapte sanctionering, waarbij directe sluiting alleen gerechtvaardigd is indien minder ingrijpende middelen niet voor herstel van de legale situatie kunnen zorgen. Alleen in een 'ernstig geval' mag van dit uitgangspunt worden afgeweken.

De kwalitatieve jurisprudentieanalyse laat zien dat de drempel om een geval als een 'ernstig geval' aan te merken steeds lager is komen te liggen. Tegenwoordig is al

108. ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:55

sprake van een ernstig geval indien een handelshoeveelheid van meer dan twintig hennepplanten wordt aangetroffen,¹⁰⁹ meer dan dertig gram softdrugs,¹¹⁰ dan wel een handelshoeveelheid harddrugs.¹¹¹ Voorwaarde is slechts dat de burgemeester in het concrete geval onderzoekt of hij gebruik moet maken van zijn bevoegdheid in artikel 4:84 Awb.¹¹²

De aanwezigheid van een handelshoeveelheid verdoven de middelen is dus niet alleen verworden tot voldoende bewijs van handel, maar wordt inmiddels ook aangetrokken als een ernstig geval. Directe sluiting zonder voorafgaande waarschuwing is hiermee van uitzondering verworden tot regel. Dit verklaart dat uit de resultaten van de kwantitatieve analyse blijkt dat de burgemeester in nagenoeg alle zaken direct tot sluiting overgaat.

Uit de resultaten blijkt tevens hoe rechters beslissen in artikel 13b Opiumwet-zaken. In 30% van de in de analyse betrokken zaken werd het beroep gegrond verklaard en werden burgemeesters teruggefloten. In de overige 70% van de zaken werd het beroep ongegrond verklaard. Dit resultaat is met name opvallend gelet op het verruimde toepassingsbereik en het wegvallen van de waarschuwingsplicht. Ondanks dat de regering in de parlementaire stukken stelt dat bij een eerste overtreding moet worden gewaarschuwd, dat de teelt van hennep niet onder het bereik van artikel 13b Opiumwet valt, net als het enkele aantreffen van drugs, is er tegenwoordig geen rechter die hier nog over twijfelt. In zaken waarin de rechter de toepassing van artikel 13b Opiumwet wel afkeurt is de voornaamste reden de gebrekkige motivering van het sluitingsbesluit, wat gemakkelijk hersteld kan worden in een nieuw besluit op bezwaar.

Tot slot laten de resultaten van de regressieanalyse zien welke omstandigheden van een zaak gerelateerd kunnen worden aan de uitkomst van de rechtszaak. Allereerst laten de resultaten zien dat belanghebbenden meer kans hebben om de sluiting van een woning met succes aan te vechten ten opzichte van de sluiting van een lokaal. Dit kan een coffeeshop zijn, maar ook een kantoorpand, restaurant of een winkel. Een mogelijke verklaring voor dit verschil kan zijn dat rechters niet volledig ongevoelig zijn voor de gevolgen van een woningsluiting. Persoonlijke verwijtbaarheid speelt geen rol bij de sluiting, wat betekent dat ook niet-overtreders worden getroffen door de sanctie. Zo ondervinden verhuurders, ook als zij zelf de politie hebben gewaarschuwd,¹¹³ (minderjarige) kinderen, onwetende partners of ouders dezelfde gevolgen van de sluiting als de overtreder. Indien het gaat om sluiting van een huurwoning, betekent sluiting in verre-

weg de meeste gevallen ontbinding van de huurovereenkomst (artikel 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek).¹¹⁴ Dit betekent dat de woning definitief moet worden verlaten. Daarnaast tonen verscheidene onderzoeken de vele negatieve gevolgen van huisuitzetting op de fysieke en geestelijke gezondheid. Stress, depressies en ontwrichte gezinnen zijn niet zelden het gevolg van huisuitzettingen.¹¹⁵

Ten tweede laten de resultaten van de logistische regressie zien dat belanghebbenden een grotere kans hebben dat het beroep wordt afgewezen, indien harddrugs worden aangetroffen in het pand ten opzichte van de kans dat het beroep wordt afgewezen, indien geen drugs worden aangetroffen. Deze associatie verdwijnt echter als we de invloed van meerdere variabelen op de uitkomst van een zaak testen (zie tabel 2). Het verband tussen het soort pand dat wordt gesloten, de drugs die worden aangetroffen en het aanvoeren van een proportionaliteitsverweer op de uitkomst van een zaak beïnvloeden elkaars kansverhoudingen (odds). Op basis van deze gegevens kan de conclusie worden getrokken dat het type drugs dat wordt aangetroffen geen invloed heeft op de uitkomst in een zaak.

Daarentegen blijkt het aanvoeren van een proportionaliteitsverweer wel een sterke voorspeller te zijn voor de uitkomst van een zaak. De invloed van een proportionaliteitsverweer op de uitkomst is voor een jurist echter contra-intuïtief: de analyse laat zien dat in zaken waarin de belanghebbende een proportionaliteitsverweer voert de kans *groter* is dat de rechter het beroep afwijst dan in een zaak waarin een dergelijk verweer niet wordt gevoerd. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat proportionaliteitsverweren in een rechtszaak enkel worden aangevoerd als laatste redmiddel of door de rechter als zodanig worden beschouwd. De burgemeester is degene die het sluitingsbesluit neemt en hij moet de omstandigheden van het geval ambtshalve meenemen in de overweging om te sluiten.¹¹⁶ In mogelijk disproportionele gevallen kiest de burgemeester wellicht voor minder ingrijpende maatregelen zoals een waarschuwing of last onder dwangsom. Daarnaast moeten belanghebbenden eerst bezwaar aantekenen voordat een beroepsprocedure wordt gestart. Dit betekent dat de burgemeester tweemaal de mogelijkheid heeft om een andere route dan sluiting te kiezen als de gevolgen van de sluiting disproportioneel zijn in verhouding tot de overtreding van de Opiumwet.

109. ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

110. ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294, m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

111. ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4412. Zie ook ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388.

112. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, AB 2016/447, m.nt. H.E. Bröring en JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

113. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1447, JG 2015/45 m.nt. M. Vols & L.M. Bruijn.

114. Zie M. Vols, 'Artikel 8 EVRM en de gedwongen ontruiming van de huurwoning vanwege overlast,' *WR Tijdschrift voor huurrecht* 2015/2, p. 55-62.

115. S. Nettleton, 'Losing a home through mortgage repossession: The views of children', *Children and Society* 2001/15, afl. 2, p. 82-94; J. Currie & E. Tekin, 'Is there a link between foreclosure and health?', *American Economic Journal: Economic Policy* 2015/7, afl. 1, p. 63-94; M. Desmond & R.T. Kimbro, 'Eviction's fallout: Housing, hardship, and health', *Social Forces* 2015/94, afl. 1, p. 295-324; M. Desmond, *Evicted: Poverty and profit in the American city*, New York: Crown 2016.

116. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, AB 2016/447, m.nt. H.E. Bröring en JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

Belanghebbenden die geen proportionaliteitsverweer aanvoeren in de beroepsprocedure vechten de sluiting aan op basis van de afwezigheid van drugs, procedurele verweren of het verweer dat de burgemeester niet bevoegd is om te sluiten. De onderzoeksresultaten zeggen niet dat deze verweren succesvoller zijn, maar wel dat het achterwege laten van een proportionaliteitsverweer de kans vergroot dat de sluiting met succes wordt aangevochten.

7. Conclusie

Met de inwerkingtreding van artikel 13b Opiumwet in 1999 kregen burgemeesters de bevoegdheid om sneller op te treden tegen coffeeshops. Voorheen betrof dit met name een strafrechtelijke aangelegenheid en kon alleen bestuursrechtelijk worden opgetreden als er sprake was van overlast. De invoering van artikel 13b Opiumwet strekt ertoe gemakkelijker handhavend te kunnen optreden tegen illegale handel in drugs, tenzij sprake is van gedoogde verkoop vanuit coffeeshops. De dientengevolge verschuiving van de handel in verdovende middelen naar woningen was vervolgens de aanleiding om artikel 13b Opiumwet in 2007 te wijzigen. Sindsdien vallen ook woningen onder het toepassingsbereik van deze wet.

Hoe vaak de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet exact wordt toegepast is onbekend. Ondanks dat slechts sinds de laatste jaren cijfermatig onderzoek wordt gedaan naar de toepassing van de sluitingsbevoegdheid kan ik twee belangrijke uitspraken doen. Allereerst laat eerder onderzoek een stijgende lijn zien in het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. Ten tweede, blijkt dat in 2016 ten minste 137 burgemeesters gebruikmaakten van hun sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet. Zij sloten ten minste 1277 panden.

De resultaten van de kwantitatieve analyse laten zien dat belanghebbenden in 30% van de zaken gelijk kregen van de rechter. De logistische regressieanalyse toont vervolgens aan dat de uitkomst van een zaak nauw verband houdt met het type pand dat wordt gesloten en het aanvoeren van een proportionaliteitsverweer. Waar de sluiting van een woning de kans op een gegrond beroep vergroot ten opzichte van de sluiting van een lokaal, wordt de kans op een gegrond beroep juist verkleind indien een proportionaliteitsverweer wordt aangevoerd.

Door de kwantitatieve jurisprudentieanalyse te combineren met een juridische kwalitatieve analyse van uitspraken wordt duidelijk dat de sluitingsbevoegdheid tegenwoordig niet uitsluitend wordt ingezet in geval van drugshandel. Daarnaast is een duidelijke verharding van de aanpak van drugscriminaliteit te zien. De verruiming van het toepassingsbereik, het wegvallen van de waarschuwing bij een eerste overtreding, het percentage toegewezen beroepen en de nadelige invloed van een proportionaliteitsverweer laten niet alleen zien dat burge-

meesters de grenzen van hun bevoegdheid opzoeken, maar laten ook zien dat rechters deze aanpak niet afkeuren. Waar de Wet Damocles bedoeld was om bestuursrechtelijke handhaving van het coffeeshopbeleid mogelijk te maken, is de sluitingsbevoegdheid verworpen tot een wapen in de *war on drugs*, juist daar waar strafrechtelijk voor is gekozen om pas op de plaats te maken.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek verwacht ik dat vier veranderingen zullen plaatsvinden. Ten eerste verwacht ik dat het bezwaar tegen de ondeugdelijke motivering van het sluitingsbesluit in het vervolg minder succesvol zal zijn. De verscherpte motiveringsplicht, die geldt sinds de uitspraak van de Afdeling op 26 oktober 2016, zorgt ervoor dat burgemeesters ambtshalve alle omstandigheden van het geval moeten meenemen in de beoordeling of de sluiting disproportionele gevolgen heeft voor de belanghebbende. Hierdoor verwacht ik dat burgemeesters de sluitingsbesluiten uitgebreider zullen motiveren, waardoor de ondeugdelijke motivering van een sluitingsbesluit minder zal voorkomen.

Ten tweede verwacht ik dat de verscherpte motiveringsplicht zal zorgen voor een verdere daling van de kans dat de rechter het beroep toewijst, indien de belanghebbende een proportionaliteitsverweer voert. Vanwege de plicht alle omstandigheden van het geval mee te nemen in de beoordeling of het handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregels te dienen doelen, zal de rol van het proportionaliteitsverweer als laatste redmiddel worden vergroot.

Ten derde verwacht ik op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve jurisprudentieanalyses dat de kans op een succesvol (hoger) beroep in het vervolg aanzienlijk zal worden verkleind. Het verwachte afnemende succes van het bezwaar tegen de ondeugdelijke motivering, de vergrote rol van het proportionaliteitsverweer als laatste redmiddel, in combinatie met de constante verlaging van de bewijsdrempel en het wegvallen van de waarschuwingsplicht, zorgen ervoor dat burgers over steeds minder succesvolle bezwaar- en beroepsgronden beschikken.

Tot slot verwacht ik dat het aantal rechtszaken zal afnemen. Naarmate de uitleg van de sluitingsbevoegdheid zich verder uitkristalliseert en meer inzicht ontstaat in de kansen voor burgers om gelijk te krijgen bij de rechter, zullen steeds minder belangwekkende rechtszaken spelen en zullen steeds minder burgers de gang naar de rechter maken. Een kwantitatieve analyse van uitspraken na januari 2016 zal moeten uitwijzen of dit inderdaad het geval is.